

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20151210**

**Dossier : T-1686-15**

**Référence : 2015 CF 1375**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 10 décembre 2015**

**En présence de l'honorable juge Southcott**

**ENTRE :**

**ANDRE L. NOEL**

**demandeur**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**ORDONNANCE ET MOTIFS**

[1] Il s'agit d'une requête écrite que le demandeur, Andre Noel, a déposée le 10 novembre 2015, en vertu de l'article 369 des *Règles des Cours fédérales*, en vue d'obtenir une réparation qu'il a ainsi formulée :

1. que l'ordonnance de la protonotaire Tabib datée du 30 octobre 2015 soit immédiatement déclarée nulle et non avenue et que la présente affaire se poursuive sans plus tarder devant la Cour fédérale;
2. que le demandeur obtienne de la Cour l'autorisation de produire de nouveau deux dossiers de requête initialement déposés le 30 octobre auprès de la Cour fédérale, à Toronto, et signifiés au défendeur le même jour.

[2] J'ai examiné le dossier de requête du demandeur, le dossier de requête du défendeur ainsi que le dossier de requête en réponse du demandeur et j'ai conclu qu'il y a lieu de modifier l'ordonnance du 30 octobre 2015, mais, par ailleurs, de rejeter la présente requête, et ce, pour les motifs qui suivent.

I. Le contexte

[3] Le contexte dans lequel s'inscrit la présente requête est une affaire en cours que le demandeur poursuit devant la Division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (la DG-TSSC) et la Division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (la DA-TSSC), relativement à la question de ses droits à une pension de la Sécurité de la vieillesse (la SV) et au Supplément de revenu garanti (SRG) sous le régime de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, LRC 1985, c O-9. Le 23 mai 2015, la DG-TSSC a rendu une décision sur le fond au sujet des droits du demandeur, une décision que celui-ci a ensuite portée en appel devant la DA-TSSC. Cet appel est toujours en instance.

[4] Au cours de ce processus, la DG-TSSC a rendu une décision interlocutoire portant que l'audience du demandeur devant elle aurait lieu par vidéoconférence plutôt qu'en personne. Au départ, l'audience était censée se dérouler par la voie d'une conférence téléphonique, mais, après que le demandeur eut demandé la tenue d'une audience en personne, la DG-TSSC a changé le mode d'audience pour une vidéoconférence. Le demandeur a sollicité l'autorisation d'interjeter appel de cette décision interlocutoire devant la DA-TSSC, et, le 2 mars 2015, cette dernière a refusé la demande. Le demandeur a présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision de la DA-TSSC devant la Cour d'appel fédérale; cette demande a par la suite été renvoyée à la Cour fédérale par une ordonnance du juge Rennie datée du 30 septembre 2015 (l'ordonnance de renvoi) pour des raisons de compétence, et c'est cette demande qui sert de fondement au dépôt de la présente requête.

[5] La présente requête est un appel de l'ordonnance datée du 30 octobre 2015 (l'ordonnance de sursis) par laquelle la protonotaire Tabib a sursis à cette demande pour une période de 45 jours suivant l'expiration de tous les droits d'appel et de contrôle judiciaire découlant de la décision du 23 mai 2015 de la DG-TSSC. L'ordonnance de sursis a été rendue à la suite d'une requête déposée par le défendeur devant la Cour d'appel fédérale le 27 août 2015 et renvoyée ensuite à la Cour fédérale par la délivrance de l'ordonnance de renvoi. L'ordonnance de sursis accordait également au défendeur une prorogation du délai prescrit pour déposer le dossier relatif à sa demande de contrôle judiciaire, et ce, pour une période de 20 jours après la levée du sursis. Cette réparation a été accordée à la suite d'une requête que le défendeur avait déposée le 30 septembre 2015.

## II. La position du demandeur

[6] Selon les documents liés à sa requête, le demandeur cherche à faire annuler le sursis au motif qu'il représente une tentative de la DA-TSSC pour mettre son dossier en suspens, alors qu'il est victime d'une injustice associée à la situation actuelle de ses droits à la SV et au SRG. Il fait aussi valoir que l'ordonnance de sursis a donné lieu à la suppression d'éléments de preuve clés qui se rapportaient à ces questions litigieuses. À cet égard, il renvoie à une directive que le protonotaire Tabib a donnée le 30 octobre 2015, soit à la même date que la délivrance de l'ordonnance de sursis, mais, plus tard, relativement à des documents que le demandeur avait tenté de déposer cette date-là. Cette directive prévoit ce qui suit :

[TRADUCTION]

La lettre d'une page, datée du 30 octobre, peut être versée dans le dossier, mais il n'y sera pas donné suite, parce que la Cour s'était déjà prononcée sur la requête quand elle a été reçue; le dossier de requête de 8 pages est théorique, car la requête à laquelle il se rapporte avait déjà été tranchée lorsqu'il a été reçu. Renvoi au demandeur. Le dossier de requête plus long ne peut pas être déposé en raison du sursis à l'instance qui a été ordonné le 30 octobre 2015. Renvoi au demandeur.

[7] Le demandeur fait valoir que l'ordonnance de sursis était prématurée, car il a eu en main le dossier de requête du défendeur le 20 octobre 2015 et a ensuite signifié et tenté de déposer ses dossiers de requête dix jours plus tard, soit le 30 octobre 2015. Il signale que le dossier de requête du défendeur a été laissé à son adresse le 30 septembre 2015, comme en font foi des documents de Postes Canada. Mais, explique-t-il, il se trouvait aux États-Unis depuis le 17 septembre 2015 et est rentré au Canada le 15 octobre 2015, après quoi il a été hospitalisé

pendant un certain temps, de sorte qu'il n'est entré en possession du dossier du défendeur que le 20 octobre 2015.

### III. La position du défendeur

[8] Le défendeur est d'avis que l'ordonnance de sursis est appropriée. Il se fonde sur l'arrêt de la Cour d'appel fédérale dans *Canada (Agence des services frontaliers) c CB Powell Limited*, 2010 CAF 61 (*CB Powell*), à l'appui de la thèse selon laquelle les décisions interlocutoires d'organismes administratifs ne sont généralement pas susceptibles de contrôle, à moins de circonstances des plus exceptionnelles, ainsi que sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Halifax (Regional Municipality) c Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, qui incite à faire preuve de retenue avant d'intervenir de manière anticipée dans les travaux d'un tribunal administratif, car cela risque de priver le tribunal de révision d'un dossier complet sur toutes les questions en litige.

[9] Le défendeur soutient que la demande de contrôle judiciaire du demandeur, qui a trait à la décision interlocutoire de la DA-TSSC, est prématurée, car ce dernier n'a ni épuisé les recours que lui confère la loi dans le litige sous-jacent ni établi l'existence de circonstances exceptionnelles qui justifieraient que l'on déroge à l'exigence générale en matière de retenue judiciaire. Le demandeur a un appel en cours devant la DA-TSSC, relativement à la décision que la DG-TSSC a rendue sur le fond de ses droits à la SV et au SRG. Selon le défendeur, si la DA-TSSC fait droit à l'appel du demandeur, il est possible que cela rende sa demande de contrôle judiciaire théorique ou inutile. Subsidiairement, si la DA-TSSC rejette l'appel du demandeur, celui-ci peut demander que cette décision soit soumise à un contrôle judiciaire, et le

défendeur soutient qu'il sera plus expéditif, moins coûteux et dans l'intérêt de la justice de traiter à ce moment-là de la demande contestant la décision interlocutoire sur le mode d'audience, plutôt que de scinder le processus.

#### IV. Analyse

##### A. La norme de contrôle applicable

[10] Dans l'arrêt *Merck & Co Inc c Apotex Inc*, 2003 CAF 488, la Cour d'appel fédérale a formulé ainsi, au paragraphe 19, le critère relatif à la norme de contrôle que les juges de la Cour fédérale doivent appliquer à la décision d'un protonotaire :

Le juge saisi de l'appel contre l'ordonnance discrétionnaire d'un protonotaire ne doit pas intervenir sauf dans les deux cas suivants :

- a) l'ordonnance porte sur des questions ayant une influence déterminante sur l'issue du principal,
- b) l'ordonnance est entachée d'erreur flagrante, en ce sens que le protonotaire a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu d'un mauvais principe ou d'une mauvaise appréciation des faits.

[11] Si les questions soulevées dans la requête sont d'une importance cruciale pour l'issue de l'affaire, le juge doit dans ce cas exercer son pouvoir discrétionnaire *de novo*.

##### B. Le sursis de l'instance

[12] Je ne considère pas que les questions soulevées dans la présente requête soient d'une importance cruciale pour l'issue de l'affaire. Les conditions de l'ordonnance de sursis prévoient que celle-ci sera ultérieurement levée, une fois que les recours prévus par la loi seront épuisés, et

le demandeur sera alors en mesure de faire avancer sa demande. Il me faut donc considérer si le pouvoir discrétionnaire que la protonotaire a exercé était fondé sur un mauvais principe ou une mauvaise appréciation des faits. Je conclus que, en principe, la décision de délivrer l'ordonnance de sursis concorde avec la jurisprudence que le défendeur a citée et à laquelle il a été fait référence plus tôt. Dans l'arrêt *CB Powell*, la Cour d'appel fédérale a confirmé que les parties sont tenues d'épuiser les droits et les recours que prévoient les processus administratifs avant de pouvoir poursuivre un recours quelconque devant les tribunaux. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Stratas a décrété ce qui suit, au paragraphe 31 :

[31] La doctrine et la jurisprudence en droit administratif utilisent diverses appellations pour désigner ce principe : la doctrine de l'épuisement des recours, la doctrine des autres voies de recours adéquates, la doctrine interdisant le fractionnement ou la division des procédures administratives, le principe interdisant le contrôle judiciaire interlocutoire et l'objection contre le contrôle judiciaire prématuré. Toutes ces formules expriment la même idée : à défaut de circonstances exceptionnelles, les parties ne peuvent s'adresser aux tribunaux tant que le processus administratif suit son cours. Il s'ensuit qu'à défaut de circonstances exceptionnelles, ceux qui sont insatisfaits de quelque aspect du déroulement de la procédure administrative doivent exercer tous les recours efficaces qui leur sont ouverts dans le cadre de cette procédure. Ce n'est que lorsque le processus administratif a atteint son terme ou que le processus administratif n'ouvre aucun recours efficace qu'il est possible de soumettre l'affaire aux tribunaux. En d'autres termes, à défaut de circonstances exceptionnelles, les tribunaux ne peuvent intervenir dans un processus administratif tant que celui-ci n'a pas été mené à terme ou tant que les recours efficaces qui sont ouverts ne sont pas épuisés.

[13] Pour ce qui est des circonstances exceptionnelles dans lesquelles les tribunaux peuvent déroger à cette règle, le juge Stratas a expliqué, au paragraphe 33 :

[33] Partout au Canada, les cours de justice ont reconnu et appliqué rigoureusement le principe général de non-ingérence dans les procédures administratives, comme l'illustre la portée étroite de l'exception relative aux « circonstances exceptionnelles ». Il n'est

pas nécessaire d'épiloguer longuement sur cette exception, puisque les parties au présent appel ne prétendent pas qu'il existe des circonstances exceptionnelles qui permettraient un recours anticipé aux tribunaux judiciaires. Qu'il suffise de dire qu'il ressort des précédents que très peu de circonstances peuvent être qualifiées d'« exceptionnelles » et que le critère minimal permettant de qualifier des circonstances d'exceptionnelles est élevé (voir à titre général l'ouvrage de D.J.M. Brown et J.M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (édition à feuilles mobiles) (Toronto, Canvasback Publishing, 2007), pages 3:2200, 3:2300 et 3:4000, ainsi que l'ouvrage de David J. Mullan, *Administrative Law* (Toronto, Irwin Law, 2001), pages 485 à 494). Les meilleurs exemples de circonstances exceptionnelles se trouvent dans les très rares décisions récentes dans lesquelles les tribunaux ont accordé un bref de prohibition ou une injonction contre des décideurs administratifs avant le début de la procédure ou au cours de celle-ci. Les préoccupations soulevées au sujet de l'équité procédurale ou de l'existence d'un parti pris, de l'existence d'une question juridique ou constitutionnelle importante ou du fait que les toutes les parties ont accepté un recours anticipé aux tribunaux ne constituent pas des circonstances exceptionnelles permettant aux parties de contourner le processus administratif dès lors que ce processus permet de soulever des questions et prévoit des réparations efficaces (voir *Harelkin, Okwuobi*, paragraphes 38 à 55, et *University of Toronto c. C.U.E.W, Local 2* (1988), 55 D.L.R. (4th) 128 (Cour div. Ont.)). Ainsi que je le démontrerai sous peu, l'existence de ce qu'il est convenu d'appeler des questions de compétence ne constitue pas une circonstance exceptionnelle justifiant un recours anticipé aux tribunaux.

[14] L'ordonnance de sursis représente l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire qui concorde avec la retenue judiciaire que préconise la jurisprudence. En sursoyant à la demande de contrôle judiciaire concernant la décision interlocutoire qui a été rendue sur le mode d'audience devant la DG-TSSC, le processus administratif que représente l'appel interjeté par le demandeur devant la DA-TSSC à l'encontre de la décision de la DG-TSSC sur le fond pourra suivre son cours sans intervention judiciaire. Si, à l'issue de ce processus, le demandeur a encore des doutes à propos du mode d'audience de la DG-TSSC ou d'une autre décision interlocutoire rendue au cours du processus d'appel, cela pourra alors faire l'objet d'un contrôle judiciaire, de pair avec un contrôle



judiciaire de la décision sur le fond. Je ne relève aussi en l'espèce aucune circonstance exceptionnelle qui justifierait que l'on déroge à la règle applicable.

[15] Il y a toutefois un aspect de l'ordonnance de révision qu'il convient de modifier. Le premier paragraphe de l'ordonnance de sursis prévoit ce qui suit : [TRADUCTION] « Il est sursis à la procédure engagée dans le présent dossier pour une période de 45 jours après l'expiration de tous les droits d'appel et de contrôle judiciaire découlant de la décision du 23 mai 2015 de la Division générale – Tribunal de la sécurité sociale du Canada. » [Non souligné dans l'original.] Selon moi, il n'est pas conforme aux principes qui sous-tendent la jurisprudence applicable que le demandeur doive épuiser son droit de soumettre à un contrôle judiciaire la décision datée du 23 mai 2015 sur ses droits avant de pouvoir ressusciter sa demande de contrôle judiciaire concernant la décision interlocutoire sur le mode d'audience. En fait, ce résultat ne concorderait pas avec la position adoptée par le défendeur dans ses observations écrites sur la présente requête, à savoir que, si la DA-TSSC rejette l'appel du demandeur, ce dernier pourra soumettre cette décision à un contrôle judiciaire et qu'il sera plus expéditif, moins coûteux et dans l'intérêt de la justice de traiter à ce moment-là de la demande contestant la décision interlocutoire sur le mode d'audience, plutôt que de scinder le processus.

[16] Ma décision modifiera donc l'ordonnance de sursis de façon à ce qu'elle ne s'applique qu'à la période de 45 jours suivant l'expiration de tous les droits d'appel (et non de contrôle judiciaire) qui découlent de la décision que la Division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada a rendue le 23 mai 2015.

C. Les dossiers de requête que le demandeur a tenté de déposer le 30 octobre 2015

[17] La décision de la protonotaire Tabib de ne pas accepter pour dépôt les dossiers de requête du demandeur le 30 octobre 2015 est contenue dans une directive et elle ne fait donc pas partie de l'ordonnance de sursis visée par l'appel du demandeur. Je signale néanmoins que je ne relève aucun mauvais principe ou aucune mauvaise appréciation des faits dans la manière dont la protonotaire a abordé cette question. L'ordonnance de sursis avait déjà été accordée quand la demande de dépôt de ces documents de requête du demandeur a été reçue.

[18] Par ailleurs, le dossier de requête du défendeur auquel répondait censément le demandeur n'est pas un document qu'il est nécessaire de signifier en personne. L'effet du paragraphe 143(3) des *Règles des Cours fédérales* est le suivant : la signification de ce dossier de requête a pris effet le 30 septembre 2015, soit la date de signification indiquée sur le récépissé de Postes Canada, que le demandeur a joint à l'affidavit qu'il a présenté dans le cadre de la présente requête. Le défendeur avait déposé un affidavit établissant que le dossier avait été signifié au demandeur le 30 septembre 2015, de sorte que, aux termes de l'article 369 des *Règles des Cours fédérales*, la protonotaire était en droit de trancher la requête une fois que le délai accordé au demandeur pour déposer une réponse avait expiré 10 jours après cette signification.

[19] Détail important, je signale aussi que l'ordonnance de sursis montre que la protonotaire, avant de décider d'ordonner le sursis, a bel et bien examiné un dossier de requête déposé par le demandeur en réponse à la requête en sursis du défendeur. Selon les dossiers du greffe de la Cour, la requête en sursis du défendeur a été déposée le 27 août 2015, de pair avec un affidavit attestant que les documents de requête de ce dernier avaient été signifiés au demandeur le

26 août 2015. Le demandeur a déposé ensuite son dossier de requête en réponse le 8 septembre 2015.

[20] Le dossier de requête du défendeur, qui, comme l'explique le demandeur, n'est entré en sa possession que le 20 octobre 2015, n'était pas lié à la requête en sursis du défendeur, mais plutôt à la seconde requête sur laquelle portait l'ordonnance de sursis. Cette seconde requête visait à obtenir une prorogation du délai prévu pour déposer le dossier du défendeur dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire, soit pour la période de 20 jours suivant la levée du sursis. Bien que la présente requête en appel du demandeur vise à faire annuler la totalité de l'ordonnance de sursis, les arguments qu'il invoque ont trait à l'octroi du sursis même, et non à la prorogation qui en découle pour le dépôt du dossier de demande du défendeur.

[21] Par conséquent, le dossier qui m'est soumis indique que la protonotaire a bel et bien eu l'avantage de disposer du dossier de requête du demandeur, déposé le 8 septembre 2015 en réponse à la requête en sursis du défendeur, quand elle a rendu sa décision. Un examen du dossier de requête du demandeur ne montre pas qu'il répond d'une manière particulière à la requête en sursis du défendeur, mais le demandeur a bel et bien eu l'occasion de faire état de sa position sur le sursis, pour que la protonotaire en tienne compte au moment de trancher cette requête.

D. Les dépens

[22] Dans ses observations écrites sur la présente requête, le défendeur demande qu'elle soit rejetée sans frais. Étant donné que le succès est partagé dans le cas de la présente requête, en ce

sens que j'ai modifié l'ordonnance de sursis à un égard, ce qui impose moins de contraintes aux droits du demandeur à un contrôle judiciaire, mais que j'ai par ailleurs rejeté la requête, je conviens qu'il n'y a lieu d'adjuger aucuns dépens à l'encontre de l'une ou l'autre des parties.

**ORDONNANCE**

**LA COUR ORDONNE que :**

1. l'ordonnance datée du 30 octobre 2015 de la protonotaire Tabib soit modifiée par la suppression, au premier paragraphe, des mots [TRADUCTION] « et de contrôle judiciaire »;
2. la requête du demandeur soit par ailleurs rejetée, sans frais.

« Richard F. Southcott »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
C. Laroche

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1686-15

**INTITULÉ :** ANDRE L. NOEL c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU  
CANADA

**REQUÊTE ÉCRITE EXAMINÉE À TORONTO (ONTARIO), CONFORMÉMENT À  
L'ARTICLE 369 DES RÈGLES**

**ORDONNANCE ET MOTIFS :** LE JUGE SOUTHCOTT

**DATE DE  
L'ORDONNANCE  
ET DES MOTIFS :** LE 10 DÉCEMBRE 2015

**COMPARUTIONS :**

Andre L. Noel

POUR LE DEMANDEUR  
(Pour son propre compte)

Michael Stevenson

POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

William F. Pentney  
Sous-procureur général du Canada  
Toronto (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR