

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20170217

Dossier : A-86-16

Référence : 2017 CAF 27

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE STRATAS
LE JUGE WEBB**

ENTRE :

JAMES ALAN MACDONALD

appellant

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

Audience tenue à Halifax (Nouvelle-Écosse), le 10 novembre 2016.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 17 février 2017.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE PELLETIER

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE STRATAS
LE JUGE WEBB**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20170217

Dossier : A-86-16

Référence : 2017 CAF 27

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE STRATAS
LE JUGE WEBB**

ENTRE :

JAMES ALAN MACDONALD

appellant

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE PELLETIER

[1] Monsieur MacDonald, membre à la retraite de la Gendarmerie royale du Canada (la GRC), tente, depuis 2003, d'obtenir des prestations d'invalidité pour des lésions subies durant son service à la GRC. Pour diverses raisons, son admissibilité à des prestations n'a été établie qu'en 2009. Selon la *Loi sur les pensions*, L.R.C. 1985, ch. P-6 (la Loi), qui est la loi applicable, des prestations sont payables à compter de la date de la demande de prestations, ou à une date

précédant de trois ans la date de la décision accordant des prestations, selon celle de ces deux dates qui est postérieure à l'autre, sous réserve de la possibilité, dans certains cas, de deux années supplémentaires de rétroactivité. La décision accordant des prestations à M. MacDonald était rétroactive à une date précédant de trois ans la date à laquelle elle avait été prononcée, mais sa demande portant sur deux années supplémentaires de prestations rétroactives a été refusée.

Monsieur MacDonald a déposé une demande de contrôle judiciaire du refus des deux années supplémentaires de prestations rétroactives, mais cette demande a été rejetée par la Cour fédérale (2016 CF 186).

[2] Monsieur MacDonald interjette appel à présent devant notre Cour. Pour les motifs qui suivent, je rejetterais l'appel.

[3] Monsieur MacDonald a été membre de la GRC de 1973 à 1986. Durant sa carrière, il a fait partie de l'équipe du Carrousel, où il a subi diverses blessures. En 2003, il a demandé une pension d'invalidité, affirmant que son temps passé dans le Carrousel avait entraîné une sciatique, une arthrose du rachis cervical ainsi qu'un dysfonctionnement biomécanique du rachis cervical, du rachis thoracique et du rachis lombaire.

[4] Monsieur MacDonald avait initialement présenté sa demande de prestations en juin 2003. En mars 2004, son médecin traitant, la D^{re} Clarke, avait communiqué à Anciens Combattants Canada (ACC) son opinion écrite sur ses douleurs cervicales, thoraciques et lombaires et sur leur lien possible avec son service à la GRC. Ce compte rendu n'était pas suffisant, car il n'établissait pas que M. MacDonald souffrait de l'une ou de plusieurs des affections pour lesquelles il

demandait une pension. Monsieur MacDonald a été appelé à fournir un rapport médical additionnel, mais il a été difficile pour lui de le faire puisque la D^{re} Clarke avait fermé son cabinet. Monsieur MacDonald a été obligé de trouver un autre médecin, le D^r MacAulay, qui a dû examiner ses dossiers médicaux afin de produire un rapport médical. Le D^r MacAulay a produit un rapport, déposé en décembre 2004. En avril 2005, le ministre des Anciens Combattants a rejeté la demande de prestations de M. MacDonald parce que la preuve produite n'appuyait pas la demande : voir le dossier d'appel, aux pages 80 à 85.

[5] À la suite du rejet de sa demande de prestations, M. MacDonald a sollicité l'aide du Bureau de services juridiques des pensions (le BSJP) et, en juillet 2005, un avocat a été désigné pour le représenter. Diverses mesures ont été prises en vue de l'appel de M. MacDonald, y compris la production d'une nouvelle preuve médicale, avant l'instruction de l'appel en janvier 2009. Le comité d'examen lui a accordé à cette date des prestations d'invalidité pour certaines des affections dont il souffrait rétroactivement au mois de janvier 2006, c'est-à-dire une date précédant de trois ans la date de la décision qui lui accordait les prestations. Le comité a estimé qu'il n'y avait aucune raison de lui accorder la rétroactivité additionnelle prévue au paragraphe 39(2) de la Loi.

[6] Il est sans doute utile de reproduire ici l'article 39 de la Loi :

39 (1) Le paiement d'une pension accordée pour invalidité prend effet à partir de celle des dates suivantes qui est postérieure à l'autre :

a) la date à laquelle une demande à cette fin a été

39 (1) A pension awarded for disability shall be made payable from the later of

(a) the day on which application therefor was first made, and

(b) a day three years prior to

présentée en premier lieu;

b) une date précédant de trois ans la date à laquelle la pension a été accordée au pensionné.

the day on which the pension was awarded to the pensioner.

(2) Malgré le paragraphe (1), lorsqu'il est d'avis que, en raison soit de retards dans l'obtention des dossiers militaires ou autres, soit d'autres difficultés administratives indépendantes de la volonté du demandeur, la pension devrait être accordée à partir d'une date antérieure, le ministre ou le Tribunal, dans le cadre d'une demande de révision ou d'un appel prévus par la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, peut accorder au pensionné une compensation supplémentaire dont le montant ne dépasse pas celui de deux années de pension.

(2) Notwithstanding subsection (1), where a pension is awarded for a disability and the Minister or, in the case of a review or an appeal under the *Veterans Review and Appeal Board Act*, the Veterans Review and Appeal Board is of the opinion that the pension should be awarded from a day earlier than the day prescribed by subsection (1) by reason of delays in securing service or other records or other administrative difficulties beyond the control of the applicant, the Minister or Veterans Review and Appeal Board may make an additional award to the pensioner in an amount not exceeding an amount equal to two years pension.

[7] Monsieur MacDonald a fait appel devant le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (le Tribunal) de la décision du comité d'examen de rejeter sa demande de rétroactivité additionnelle. Il a fait valoir que le comité d'examen avait conclu à tort que le fait qu'il avait été difficile pour lui d'obtenir les rapports médicaux nécessaires ne justifiait pas qu'une rétroactivité additionnelle lui soit accordée. Il affirmait aussi que, en raison d'un manque de financement du Bureau de services juridiques des pensions (BSJP), l'avocat que lui avait désigné le BSJP n'avait pas été en mesure de donner suite à son appel de manière à en arriver à un règlement rapide.

[8] En juin 2014, le Tribunal a rejeté la demande de rétroactivité additionnelle présentée par M. MacDonald. Cette décision a fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire qui s'est finalement conclue par une ordonnance sur consentement annulant la décision du Tribunal et lui renvoyant l'affaire pour nouvelle décision. Le Tribunal a tenu une audience en décembre 2014 et rendu sa décision en janvier 2015.

[9] Les retards dont s'est plaint M. MacDonald « dans l'obtention des dossiers militaires ou autres » ou les « autres difficultés administratives » indépendantes de sa volonté visent la période écoulée entre le dépôt de sa demande en juin 2003 et la décision du comité d'examen de janvier 2009. La décision du Tribunal datée de janvier 2015 ne concernait que cette période et non les événements postérieurs à la décision du comité d'examen.

[10] Devant le Tribunal, M. MacDonald a fait valoir que son retard à fournir les rapports médicaux nécessaires était un retard « dans l'obtention des dossiers militaires ou autres ». Le Tribunal a estimé que le retard dans le traitement de sa demande n'était pas dû à un quelconque retard dans l'obtention de dossiers médicaux militaires. Selon lui, avant qu'une demande ne puisse être transmise pour décision, trois éléments essentiels devaient être réunis : la demande de pension d'invalidité dûment remplie, les dossiers médicaux militaires, et la déclaration d'un médecin dûment remplie. Dans le cas de M. MacDonald, le dernier de ces documents à fournir était la déclaration d'un médecin dûment remplie. Sa demande ne pouvait pas être traitée avant qu'il ne produise la déclaration d'un médecin. Le retard n'était donc pas un retard dans l'obtention « des dossiers militaires ou autres ». Le Tribunal a ensuite précisé qu'un rapport médical n'était pas un dossier au sens du paragraphe 39(2), de sorte qu'un retard dans l'obtention

du rapport d'un médecin ne donnait pas lieu à un prolongement de la période de rétroactivité.

Enfin, le Tribunal a estimé que, si M. MacDonald avait produit une preuve suffisante au soutien de sa demande en décembre 2004, ACC aurait rendu une décision en avril 2005 approuvant sa demande rétroactivement à la date de la demande conformément au paragraphe 39(1) de la Loi.

[11] Le Tribunal a aussi rejeté l'argument de M. MacDonald selon lequel le manque de financement du BSJP par le ministre empêchait le BSJP de représenter les demandeurs avec célérité. Selon le Tribunal, M. MacDonald avait plusieurs options pour se faire représenter, notamment la possibilité de retenir les services d'un avocat exerçant en cabinet privé, de sorte que l'on ne pouvait pas dire que le retard à donner suite à sa demande ne dépendait pas de sa volonté. Quoi qu'il en soit, il n'était pas évident qu'un quelconque retard s'expliquait par des difficultés administratives puisque M. MacDonald avait continué, jusque peu avant la date de l'audience, d'obtenir des éléments de preuve pour mettre sa demande en état. Le Tribunal a ensuite précisé que, dans la mesure où une allégation de retard excessif relativement à la prise en charge de la demande de M. MacDonald laissait entrevoir une faute professionnelle de la part des avocats employés par le BSJP, il s'agissait là d'un aspect qui ne relevait pas de sa compétence. Le Tribunal a donc jugé que M. MacDonald n'avait pas établi qu'il avait droit à une période additionnelle de rétroactivité.

[12] Monsieur MacDonald a déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision du Tribunal. La Cour fédérale a rejeté sa demande au motif que le Tribunal n'avait pas mal interprété le paragraphe 39(2) de la Loi. Elle a estimé que le Tribunal devait avoir la preuve soit de retards dans l'obtention de dossiers, soit de difficultés administratives, et, en tout état de

cause, la preuve de retards dépassant le délai normal de traitement d'un dossier. De l'avis de la Cour fédérale, le paragraphe 39(2) confère au Tribunal le pouvoir discrétionnaire d'accorder une période supplémentaire de rétroactivité, mais ne l'oblige pas à le faire. Elle a jugé que, dans le cas de M. MacDonald, le Tribunal avait exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière raisonnable.

[13] La Cour fédérale a rejeté l'argument de M. MacDonald selon lequel le Tribunal n'avait pas examiné la preuve de la manière qui lui était le plus favorable. À son avis, la manière dont le Tribunal avait apprécié la preuve commandait la retenue, et il n'appartenait pas à la Cour fédérale d'apprécier de nouveau la preuve. Plus précisément, elle a rejeté l'argument de M. MacDonald selon lequel il avait été représenté de manière inadéquate ou insuffisante par le BSJP. Elle a estimé que M. MacDonald avait eu la possibilité de choisir son avocat et qu'il pouvait changer d'avocat à n'importe quel moment. Le fait que l'avocat que lui avait désigné le BSJP n'avait peut-être pas fait preuve de diligence pour donner suite à sa demande d'appel ne constituait pas une difficulté administrative indépendante de la volonté de M. MacDonald.

[14] Devant notre Cour, M. MacDonald soulève les mêmes arguments que ceux qu'il avait invoqués devant le Tribunal. Il affirme que les difficultés qu'il avait eues à obtenir un rapport médical parce que son médecin de famille avait fermé son cabinet, outre l'obligation pour lui de se trouver un autre médecin de famille en mesure de rédiger un rapport médical, avaient entraîné des retards indépendants de sa volonté. Il conteste la conclusion du Tribunal selon laquelle un rapport médical n'est pas un dossier au sens du paragraphe 39(2) de la Loi, de sorte que les

difficultés liées à son obtention peuvent justifier l'octroi d'une période additionnelle de rétroactivité.

[15] Monsieur MacDonald affirme aussi que le Tribunal a eu tort de ne pas reconnaître que les lacunes dans la manière dont le BSJP avait traité son dossier étaient aussi des considérations indépendantes de sa volonté, et il ajoute que le Tribunal a eu tort de conclure que son argument obligeait le Tribunal à se prononcer sur des questions de faute professionnelle, lesquelles ne relevaient pas de sa compétence. Selon M. MacDonald, l'examen du Tribunal était erroné, premièrement sur la question de savoir si les lacunes concernant la représentation fournie par le BSJP constituaient des difficultés administratives, et deuxièmement sur la question de savoir si ces difficultés étaient indépendantes de sa volonté.

[16] Au moment de déterminer si des raisons justifiaient d'accorder à M. MacDonald une période additionnelle de rétroactivité, le Tribunal devait appliquer les critères que le législateur avait énoncés, notamment examinant s'il y avait eu des « retards dans l'obtention des dossiers militaires ou autres » ou « d'autres difficultés administratives », et si ces retards ou difficultés étaient « indépendants de la volonté du demandeur »? Dans son évaluation des éléments de preuve présentés pour établir ces retards ou difficultés, le Tribunal devait, en vertu de l'article 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, L.C. 1995, ch. 18, tirer les conclusions les plus favorables possible au demandeur, accepter les éléments de preuve non contredits présentés par le demandeur et trancher en sa faveur toute incertitude.

[17] Les motifs appuyant le rejet la demande de M. MacDonald par le Tribunal sont exposés plus haut dans les présents motifs. Ils peuvent être résumés ainsi :

- i. Les difficultés dans l'obtention « des dossiers militaires ou autres » n'ont pas retardé le traitement de la demande de M. MacDonald parce que la demande ne pouvait être examinée avant qu'un rapport de son médecin ne soit produit, et ce rapport ne constitue pas un dossier.
- ii. Même si un rapport médical constituait un dossier au sens du paragraphe 39(2) de la Loi, il incombait à M. MacDonald d'obtenir un rapport médical et de le présenter à ACC, de sorte que tout retard à le faire relevait de sa responsabilité et ne constituait donc pas un élément indépendant de sa volonté.
- iii. Même si un rapport médical constituait un dossier au sens du paragraphe 39(2) de la Loi, et même si le retard dans la production d'un rapport médical avait pu s'expliquer par des difficultés indépendantes de la volonté de M. MacDonald, c'était le caractère insuffisant du premier rapport médical qu'il avait présenté à ACC qui constituait la cause réelle du retard dans l'établissement du droit de M. MacDonald à une pension. S'il avait au départ présenté un rapport médical appuyant sa demande, ACC aurait fait droit à sa demande au lieu de la rejeter en avril 2005, et sa période de rétroactivité aurait alors pu commencer à la date de présentation de sa demande.

[18] L'examen de la totalité du raisonnement du Tribunal révèle clairement que la définition du mot « dossier » et la source des « difficultés administratives » que M. MacDonald a pu rencontrer ne constituent pas les principaux aspects de son raisonnement. Le Tribunal s'en est tenu aux raisons pour lesquelles ACC avait refusé sa demande initiale, à savoir la présentation d'un rapport médical incomplet. Quand l'on compare la décision d'avril 2005 d'ACC et la décision de janvier 2009 du comité d'examen lui accordant des prestations de pension, il est clair que la décision d'ACC s'expliquait par l'absence d'une preuve faisant un lien entre les blessures de M. MacDonald et son service, une faille qui fut corrigée dans le cadre de l'instance devant le comité d'examen. Comme l'a conclu le Tribunal, ce sont les lacunes du premier rapport médical présenté à ACC par M. MacDonald qui avaient causé le retard.

[19] Par conséquent, s'agissant de la norme de contrôle à appliquer, nous n'avons pas véritablement à nous occuper de la manière dont le Tribunal a interprété les expressions « retards dans l'obtention des dossiers militaires ou autres », ou « d'autres difficultés administratives », ou « indépendantes de la volonté du demandeur ». Nous devons plutôt nous arrêter à la manière dont le Tribunal a apprécié la preuve dont il disposait, ainsi qu'à ses conclusions de fait sur la cause véritable du retard de M. MacDonald.

[20] Par conséquent, après avoir examiné la décision de la Cour fédérale conformément aux exigences énoncées dans l'arrêt *Agraira c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2. R.C.S. 559, aux paragraphes 45 et 46, je conviens avec la Cour fédérale que la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable et que la décision du Tribunal était raisonnable. Ses conclusions de fait font partie des issues acceptables au regard des faits et du droit.

[21] Dans le deuxième volet de son argument, M. MacDonald soutient que le manque de financement du Bureau de services juridiques des pensions met en péril la capacité des avocats à représenter leurs clients avec célérité, ce qui, d'après M. MacDonald, constitue une difficulté administrative indépendante de sa volonté. Une autre manifestation de cette même difficulté administrative indépendante de sa volonté est le fait pour l'avocat désigné de ne pas avoir donné suite à son appel devant le comité d'examen de manière suffisamment diligente.

[22] Le Tribunal a rejeté ces arguments, pour plusieurs raisons qui, à mon avis, résistent à un examen fondé sur la norme de la décision raisonnable. Il a estimé que le choix de recourir à un

membre du Bureau de services juridiques des pensions comporte une acceptation tacite des conditions dans lesquelles travaillent les avocats du BSJP. Si un demandeur n'est pas disposé à accepter de telles contraintes, il peut dans ce cas agir pour son propre compte ou retenir les services d'un avocat exerçant en cabinet privé. Puisque le demandeur dispose facilement d'autres options, cette contrainte ne constitue pas une difficulté administrative indépendante de sa volonté.

[23] Monsieur MacDonald conteste cette conclusion en affirmant qu'un demandeur n'est pas au fait de ces compromis et que, en tout état de cause, par la position qu'il adopte, le Tribunal reconnaît implicitement que la représentation d'un demandeur par le Bureau de services juridiques des pensions suppose effectivement qu'il faut plus de temps pour régler l'affaire.

[24] Le Tribunal a ensuite fait remarquer que la collecte des éléments de preuve avait largement expliqué une bonne part du retard et que, une fois cette collecte achevée par M. MacDonald, l'affaire avait été instruite assez rapidement. Monsieur MacDonald conteste cette remarque en soulignant que les éléments de preuve avaient été recueillis en fonction de la date d'audience. Une date antérieure aurait permis de produire plus tôt la preuve présentée ultérieurement.

[25] Il est indéniable qu'une période de quatre ans entre la décision d'ACC et la décision du comité d'examen est très longue. Les thèses avancées pour en expliquer la cause sont opposées, mais la question essentielle qui se pose est celle de savoir si le retard dépendait de la volonté de M. MacDonald. Le Tribunal s'est plutôt demandé si M. MacDonald avait d'autres options, plutôt

que de s'interroger sur l'origine du retard. Il semble avoir eu à l'esprit que, peu importe qu'un demandeur soit représenté par un membre du Bureau de services juridiques des pensions ou par un avocat exerçant en cabinet privé, rien ne l'oblige à accepter un service de mauvaise qualité. Un client est en droit d'exiger que son représentant s'occupe de son dossier avec célérité, sans quoi, il ira en voir un autre. Vue sous cet angle, la décision de tolérer un service de mauvaise qualité peut être considérée comme quelque chose qui n'est pas indépendant de la volonté d'un demandeur. Je considère que les conclusions du Tribunal sur ce point font partie des issues acceptables au regard des faits et du droit, et qu'elles sont donc raisonnables.

[26] Nous ne sommes pas en présence d'une affaire où « les motifs de la décision sont inexistantes, obscurs, ou à d'autres égards indiscernables », ni d'une affaire où « le dossier dont disposait le décideur administratif ne permet pas de faire ressortir les raisons pour lesquelles il a tranché ou aurait pu trancher l'affaire comme il l'a fait » : *Leahy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2012 CAF 227, [2014] 1 R.C.S. 766, au paragraphe 121.

Compte tenu du dossier et du résultat, j'estime que la décision à laquelle est arrivé le Tribunal est raisonnable.

[27] Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter l'appel.

« J.D. Denis Pelletier »

j.c.a.

« Je suis d'accord
David Stratas, j.c.a. »

« Je suis d'accord
Wyman W. Webb, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-86-16
INTITULÉ : JAMES ALAN MACDONALD c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : HALIFAX (NOUVELLE-ÉCOSSE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 10 NOVEMBRE 2016

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE PELLETIER

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE STRATAS
LE JUGE WEBB

DATE DES MOTIFS : LE 17 FÉVRIER 2017

COMPARUTIONS :

Daniel Wallace POUR L'APPELANT,
JAMES ALAN MACDONALD

Melissa Grant POUR L'INTIMÉ,
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

McInnes Cooper POUR L'APPELANT,
Halifax JAMES ALAN MACDONALD

William F. Pentney POUR L'INTIMÉ,
Sous-procureur général du Canada LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA