

T-645-06  
2008 FC 96

T-645-06  
2008 CF 96

**Attorney General of Canada** (*Applicant*)

**Procureur général du Canada** (*demandeur*)

v.

c.

**Robin Pentney** (*Respondent*)

**Robin Pentney** (*défendeur*)

and

et

**The Office of the Commissioner of Review Tribunals**  
(*Intervener*)

**Le Bureau du commissaire des tribunaux de révision**  
(*intervenant*)

*INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. PENTNEY (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. PENTNEY (C.F.)*

Federal Court, Lemieux J.—Edmonton, October 17, 2007; Ottawa, January 25, 2008.

Cour fédérale, juge Lemieux—Edmonton, 17 octobre 2007; Ottawa, 25 janvier 2008.

*Administrative Law — Statutory Appeals — Judicial review of decision pursuant to Canada Pension Plan (CPP), s. 82(1) whereby Commissioner of Review Tribunals extending time to appeal Minister of Human Resources and Social Development Canada's 2003 refusal of respondent's 2002 application for disability payment under CPP — Respondent not appealing sooner because receiving benefits from private insurance company — Decision contained in letter simply stating respondent's letter accepted as notice of appeal — Commissioner deposing exercised discretion to accept respondent's late appeal based on recommendation by Office of the Commissioner of Review Tribunals (OCRT) official, consideration of standard four factors set out in Canada (Minister of Human Resources Development) v. Gattellaro — (1) Flexible test including assigning appropriate weight to each factor depending on circumstances, considering all other factors relevant to particular case Commissioner embraced flexible, contextual approach — (2) Commissioner had obligation to provide reasons for extending time to appeal especially given length of time between date of decision, request for delay — Recommendation of OCRT official constituting Commissioner's reasons once accepted — Reasons inadequate because not evidencing consideration of all relevant factors — (3) Principle of finality of administrative decision, principle against collateral attacks breached when extension of time to appeal granted — Application allowed.*

*Droit administratif — Appels prévus par la loi — Contrôle judiciaire en vertu de l'art. 82(1) du Régime de pensions du Canada (le RPC) de la décision par laquelle le commissaire des tribunaux de révision a prorogé le délai d'appel de la décision du ministre des Ressources humaines et du Développement social Canada qui a rejeté, en 2003, la demande que le défendeur a présentée en 2002 pour obtenir des prestations d'invalidité en vertu du RPC — Le défendeur n'a pas interjeté appel auparavant parce qu'il recevait des prestations d'une compagnie d'assurance privée — La décision était énoncée dans une lettre qui précisait tout simplement que la lettre du défendeur avait été acceptée à titre d'avis d'appel — Le commissaire a déclaré avoir exercé son pouvoir discrétionnaire d'accepter l'appel tardif du défendeur par suite de la recommandation d'un agent du Bureau du commissaire des tribunaux de révision (BCTR) et avoir pris en considération les quatre facteurs habituels énoncés dans l'affaire Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Gattellaro — 1) Le critère souple comprend le fait d'attribuer un poids approprié à chacun des facteurs suivant les circonstances et tient compte de tous les faits de l'espèce; le commissaire a souscrit à l'approche souple et contextuelle — 2) Le commissaire était tenu de motiver la décision de proroger le délai prévu pour interjeter appel, notamment à la lumière du délai entre la date de la décision et la demande de prorogation de délai — Les recommandations de l'agent du BCTR constituent les motifs du commissaire lorsqu'elles sont acceptées — Les motifs étaient insuffisants parce qu'ils ne montraient pas que tous les facteurs pertinents avaient été pris en considération — 3) Il y a eu manquement au principe interdisant les contestations incidentes ainsi qu'au principe du caractère définitif d'une décision administrative*

*Practice — Variation of Time — Judicial review of decision made pursuant to Canada Pension Plan (CPP), s. 82(1) whereby Commissioner of Review Tribunals extending time within which respondent could appeal Minister of Human Resources and Social Development Canada's reconsideration decision refusing respondent's application for disability payment under CPP — Federal Court of Appeal in Canada (Minister of Human Resources Development) v. Hogervorst addressed principles to be applied on motion to extend time — Four-prong test not exclusive — Must consider all other relevant factors, assign appropriate weight thereto — Underlying concern to ensure justice done between parties — Test relevant to all instances, whether in Court or before administrative tribunal, in which extension of time to commence proceedings at stake.*

This was an application for judicial review of an *ex parte* decision dated March 9, 2007 made by the Commissioner of Review Tribunals pursuant to subsection 82(1) of the *Canada Pension Plan (CPP)* extending the time within which the respondent could appeal the Minister of Human Resources and Social Development Canada's reconsideration decision dated May 28, 2003 refusing the respondent's July 2002 application for a disability payment under the CPP. The application for an extension of time was made on January 11, 2006. The respondent had not appealed the May 28, 2003 denial of a disability pension sooner because, he had been receiving benefits from a private insurance company. The Commissioner's decision was contained in a letter simply indicating that he had accepted the letter received on January 12, 2006 as a notice of appeal to a Review Tribunal. The Commissioner deposed that he had accepted the recommendation of a senior official of the Office of the Commissioner of Review Tribunals (OCRT) that the Commissioner exercise his discretion to accept the respondent's late appeal because of the extenuating circumstances. The Commissioner also deposed that he had considered the four factors (i.e. a continued intention to pursue the application or appeal; the matter discloses an arguable case; a reasonable explanation for the delay; and an absence of prejudice to the other party in allowing the extension) set out in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Gattellaro* as relevant to the decision of whether to grant an extension of time and leave to appeal a decision of a Review Tribunal.

*lorsque la prorogation du délai d'interjeter appel a été accordée — Demande accueillie.*

*Pratique — Modification des délais — Contrôle judiciaire en vertu de l'art. 82(1) du Régime de pensions du Canada (le RPC) de la décision par laquelle le commissaire des tribunaux de révision a prorogé le délai dans lequel le défendeur pouvait interjeter appel de la décision de reconsidération du ministre des Ressources humaines et du Développement social Canada rejetant la demande qu'il a présentée pour obtenir des prestations d'invalidité en vertu du RPC — La Cour d'appel fédérale a, dans l'affaire Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Hogervorst, traité des principes à appliquer à une demande de prorogation de délai — Le critère en quatre volets n'est pas exclusif — Il faut prendre en considération tous les autres facteurs pertinents et leur attribuer un poids approprié — Aspect fondamental qui consiste à s'assurer que justice est faite entre les parties — Le critère s'applique à toutes les situations dans lesquelles entre en jeu une prorogation du délai prévu pour engager une procédure, que ce soit devant la Cour ou devant un tribunal administratif.*

Il s'agissait d'une demande présentée en vertu du paragraphe 82(1) du *Régime de pensions du Canada* (le RPC) en vue d'obtenir le contrôle judiciaire de la décision rendue *ex parte* le 9 mars 2007 par laquelle le commissaire des tribunaux de révision a prorogé le délai dans lequel le défendeur pouvait interjeter appel de la décision de reconsidération datée du 28 mai 2003 du ministre des Ressources humaines et du Développement social Canada refusant la demande que le défendeur avait présentée en juillet 2002 pour obtenir des prestations d'invalidité sous le régime du RPC. La demande de prorogation de délai a été faite le 11 janvier 2006. Le défendeur n'avait pas interjeté appel auparavant du refus, prononcé le 28 mai 2003, de sa demande de prestations d'invalidité parce qu'il recevait des prestations d'une compagnie d'assurance privée. La décision du commissaire était énoncée dans une lettre qui précisait tout simplement qu'il avait accepté la lettre reçue le 12 janvier 2006 à titre d'avis d'appel interjeté à un tribunal de révision. Le commissaire a déclaré avoir accepté la recommandation d'un haut fonctionnaire du Bureau du commissaire des tribunaux de révision (BCTR) lui suggérant d'exercer son pouvoir discrétionnaire en vue d'accepter l'appel tardif du défendeur du fait des circonstances atténuantes. En outre, le commissaire a précisé avoir pris en considération les quatre facteurs (c'est-à-dire l'intention persistante de poursuivre la demande ou l'appel; le fait que la cause est défendable; le fait que le retard a été raisonnablement expliqué et le fait que la prorogation du délai ne cause pas de préjudice à l'autre partie) énoncés dans la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Gattellaro* pour décider s'il convenait d'accorder une prorogation de délai et l'autorisation d'interjeter appel d'une décision d'un tribunal de révision.

Subsection 82(1) of the CPP provides that a party who is dissatisfied with the reconsideration decision of the Minister made under section 81 may appeal to a Review Tribunal in writing within 90 days or any longer period that the Commissioner of Review Tribunals may, either before or after the expiration of those 90 days, allow.

The issues were: (1) whether the Commissioner considered the proper factors in the exercise of his discretion to extend the time to appeal; (2) whether the Commissioner must provide adequate reasons for extending time to appeal and; (3) whether the decision to extend time to appeal was a collateral attack on the Minister's February 6, 2006 refusal to reconsider the respondent's second disability application made in 2004.

*Held*, the application should be allowed.

(1) The Federal Court of Appeal's recent decision in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Hogervorst* set out the proper principles to be applied on a motion to extend time. The test is flexible and must be geared to ensure that justice is done between the parties, which is the underlying consideration in an application to extend time. This flexibility includes assigning an appropriate weight to each factor depending on the circumstances, the granting of leave even though one of the four standard criteria are not present and the requirement of a fifth factor, i.e. the facts of the particular case. The Federal Court of Appeal's case law indicates that the standard four-prong test is not exclusive. A decision maker on an application for an extension of time must consider all other factors relevant to a particular case and assign appropriate weight thereto. The Commissioner embraced the flexible and contextual approach espoused by the Federal Court of Appeal. The standard test is relevant to all instances in which an extension of time to commence a proceeding is at stake whether in this Court or before an administrative tribunal. Also, if relevant, any additional considerations or factors may be considered so long as the Commissioner states so. The Court's intervention was not warranted on this issue.

(2) Given the Supreme Court of Canada's decision in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the Minister should know why the Commissioner extended or refused an application for an extension of time. The Commissioner had an obligation to provide reasons for extending the time to appeal to the Review Tribunal the decision of May 2003, especially given the length of time between the date of decision and the request for a delay.

Le paragraphe 82(1) du RPC dispose qu'une partie qui se croit lésée par une décision de reconsidération du ministre rendue en application de l'article 81 peut interjeter appel par écrit auprès d'un tribunal de révision soit dans les 90 jours suivants, soit dans le délai plus long qu'autorise le commissaire des tribunaux de révision avant ou après l'expiration du délai de 90 jours.

Les questions litigieuses étaient celles de savoir si : 1) le commissaire avait tenu compte des facteurs appropriés dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de proroger le délai prescrit pour interjeter appel; 2) le commissaire est tenu de fournir des motifs écrits en vue de proroger le délai prescrit pour interjeter appel; et 3) la décision de proroger le délai prescrit pour interjeter appel représentait une contestation incidente du refus prononcé par le ministre le 6 février 2006 de prendre en considération la seconde demande de prestations d'invalidité que le défendeur a faite en 2004.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

1) La décision que la Cour d'appel fédérale a récemment rendue dans l'affaire *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Hogervorst* énonce les principes qu'il convient d'appliquer à l'égard d'une requête en prorogation de délai. Le critère est souple et doit être appliqué de manière à ce que justice soit rendue entre les parties, ce qui est le principal facteur à prendre en compte dans une demande de prorogation de délai. Cette souplesse comprend le fait d'attribuer un poids approprié à chacun des facteurs, suivant les circonstances de l'octroi de l'autorisation, et ce, même si l'un des quatre critères ordinaires n'est pas présent et s'il est nécessaire de satisfaire à un cinquième facteur, celui des faits de l'espèce. Il ressort de la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale que le critère en quatre volets habituel n'est pas exclusif. Le décideur saisi d'une demande de prorogation de délai doit prendre en considération tous les autres facteurs qui s'appliquent à un cas particulier et attribuer à chacun le poids qui convient. Le commissaire a souscrit à l'approche souple et contextuelle que la Cour d'appel fédérale a adoptée. Le critère habituel s'applique à toutes les situations dans lesquelles entre en jeu une prorogation du délai prévu pour engager une procédure, que ce soit devant la Cour ou devant un tribunal administratif. De même, d'autres éléments ou facteurs peuvent être pris en considération s'ils sont pertinents et dans la mesure où le commissaire le précise. L'intervention de la Cour n'était pas justifiée à cet égard.

2) Compte tenu de la décision que la Cour suprême du Canada a rendue dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, le ministre devrait savoir pourquoi le commissaire a prorogé le délai ou a rejeté la demande de prorogation de délai. Le commissaire était tenu de motiver la décision de proroger le délai prévu pour interjeter appel auprès d'un tribunal de révision de la décision rendue en mai 2003, notamment à la lumière du délai entre la date de la

Moreover, where an extension of time is made *ex parte* without submission from the Minister it is even more critical that the record demonstrates clearly that all these factors have been addressed by the decision maker. The official's written reasons for recommending the extension of time constituted the Commissioner's reasons since they were accepted. Therefore the Commissioner did give reasons but these reasons were inadequate. Neither the recommendations of the OCRT's official nor the documentary record evidenced a consideration of all of the relevant factors that must be considered and weighed for the granting of an extension of time by the Commissioner.

(3) *Hogervorst* explains the finality principle, i.e. time limits exist in the public interest to bring finality to administrative decisions to ensure their effective implementation without delay. In this case, both the principle against collateral attacks and the principle of finality of an administrative decision were breached. Therefore, an extension of time to appeal should not be allowed. However, the respondent can re-apply for disability benefits and invoke subsection 66(4) of the CPP.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8, ss. 66(4) (as am. by S.C. 1991, c. 44, s. 17; 1995, c. 33, s. 31), 81 (as am. by S.C. 2000, c. 12, s. 59), 82 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 45; S.C. 2000, c. 12, s. 60), 84(2) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 45).  
*Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9, s. 27.1(2) (as enacted by S.C. 1995, c. 33, s. 16; 1997, c. 40, s. 100(E)).  
*Pension Appeals Board Rules of Procedure (Benefits)*, C.R.C., c. 390.  
*Review Tribunal Rules of Procedure*, SOR/92-19.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Canada (Minister of Human Resources Development) v. Gattellaro*, 2005 FC 883; *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Roy* (2005), 281 F.T.R. 198; 2005 FC 1456; *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Hogervorst* (2007), 359 N.R. 156; 2007 FCA 41; *regv* (2006), 290 F.T.R. 1; 2006 FC 401;

décision et la demande de prorogation de délai. Qui plus est, lorsque la décision de proroger le délai a été prise *ex parte* sans observations du ministre, il est indispensable que le dossier révèle clairement que tous ces facteurs ont été examinés par le décideur. Les recommandations écrites de l'agent en vue de l'acceptation de la prorogation du délai constituaient les motifs du commissaire parce qu'elles ont été acceptées. Par conséquent, le commissaire a motivé sa décision, mais les motifs n'étaient pas suffisants. Ni les recommandations de l'agent du BCTR ni les éléments du dossier documentaire ne montraient que l'on a tenu compte de la totalité des facteurs pertinents qui doivent être pris en compte et soupesés pour que le commissaire accorde une prorogation de délai.

3) L'arrêt *Hogervorst* explique le principe du caractère définitif, c'est-à-dire que le délai existe dans l'intérêt public afin que les décisions administratives acquièrent leur caractère définitif et puissent aussi être exécutées sans délai. En l'espèce, il y a eu manquement au principe interdisant les contestations incidentes ainsi qu'au principe du caractère définitif d'une décision administrative. En conséquence, la prorogation du délai d'interjeter appel ne devrait pas être accordée. Cependant, le défendeur peut présenter une nouvelle demande de prestations d'invalidité et invoquer le paragraphe 66(4) du RPC.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9, art. 27.1(2) (édicte par L.C. 1995, ch. 33, art. 16; 1997, ch. 40, art. 100(A)).  
*Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8, art. 66(4) (mod. par L.C. 1991, ch. 44, art. 17; 1995, ch. 33, art. 31), 81 (mod. par L.C. 2000, ch. 12, art. 59), 82 (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 45; L.C. 2000, ch. 12, art. 60), 84(2) (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 45).  
*Règles de procédure de la Commission d'appel des pensions (prestations)*, C.R.C., ch. 390.  
*Règles de procédure des tribunaux de révision*, DORS/92-19.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Gattellaro*, 2005 CF 883; *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Roy*, 2005 CF 1456; *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Hogervorst*, 2007 CAF 41; *infirmant* 2006 CF 401; *Bande indienne Metlakatla c.*

*Metlakatla Indian Band v. Canada (Attorney General)* (2007), 65 Admin. L.R. (4th) 152; 2007 FC 553; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

## DISTINGUISHED:

*Marshall v. Canada* (2002), 289 N.R. 187; 2002 FCA 172.

## CONSIDERED:

*Grewal v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 2 F.C. 263; (1985), 63 N.R. 106 (C.A.); *Baksa v. Neis (c.o.b. Brookside Transport)*, 2002 FCA 230; *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25; (2000), 193 D.L.R. (4th) 357; 26 Admin. L.R. (3d) 1; 261 N.R. 184 (C.A.); *Budisukma Puncak Sendirian Berhad v. Canada* (2005), 338 N.R. 75; 2005 FCA 267; *Vidéotron Télécom Ltée v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada* (2005), 345 N.R. 130; 2005 FCA 90.

## REFERRED TO:

*Canada (Minister of Human Resources Development) v. de Tommaso* (2005), 283 F.T.R. 229; 2005 FC 1531; *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Eason* (2005), 286 F.T.R. 14; 2005 FC 1698; *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Dawdy* (2006), 290 F.T.R. 54; 2006 FC 429; *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Piro*, 2006 FC 791; *West Fraser Timber Co. (c.o.b. Eurocan Pulp & Paper Co.) v. Thomson* (2001), 38 Admin. L.R. (3d) 178; 2001 BCSC 1139; aff'd (2002), 45 Admin. L.R. (3d) 318; 172 B.C.A.C. 39; 4 B.C.L.R. (4th) 16; 2002 BCCA 455; *Pincombe v. Canada (Attorney General)* (1995), 189 N.R. 197 (F.C.A.).

APPLICATION for judicial review of a decision by the Commissioner of Review Tribunals pursuant to subsection 82(1) of the *Canada Pension Plan* extending the time within which the respondent could appeal the Minister of Human Resources and Social Development Canada's 2003 reconsideration decision refusing the respondent's 2002 application for a disability payment under the CPP. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Tania Nolet and Nicole Butcher* for applicant.

*Canada (Procureur général)*, 2007 CF 553; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

## DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Marshall c. Canada*, 2002 CAF 172.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Grewal c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 2 C.F. 263 (C.A.); *Baksa c. Neis (f.a.s. Brookside Transport)*, 2002 CAF 230; *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.); *Budisukma Puncak Sendirian Berhad c. Canada*, 2005 CAF 267; *Vidéotron Télécom Ltée c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, 2005 CAF 90.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. de Tommaso*, 2005 CF 1531; *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Eason*, 2005 CF 1698; *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Dawdy*, 2006 CF 429; *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Piro*, 2006 CF 791; *West Fraser Timber Co. (c.o.b. Eurocan Pulp & Paper Co.) v. Thomson* (2001), 38 Admin. L.R. (3d) 178; 2001 BCSC 1139; conf. par (2002), 45 Admin. L.R. (3d) 318; 172 B.C.A.C. 39; 4 B.C.L.R. (4th) 16; 2002 BCCA 455; *Pincombe c. Canada (Procureur général)*, [1995] A.C.F. n° 1320 (C.A.) (QL).

DEMANDE présentée en vertu du paragraphe 82(1) du *Régime de pensions du Canada* en vue d'obtenir le contrôle judiciaire de la décision par laquelle le commissaire des tribunaux de révision a prorogé le délai dans lequel le défendeur pouvait interjeter appel de la décision de reconsidération du ministre des Ressources humaines et du Développement social Canada rendue en 2003 refusant la demande que le défendeur avait présentée en 2002 pour obtenir des prestations d'invalidité sous le régime du RPC. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Tania Nolet et Nicole Butcher* pour le demandeur.

Robin Dale Pentney on his own behalf.  
Shannon Russell and Tina Head for intervener.

Robin Dale Pentney pour son propre compte.  
Shannon Russell et Tina Head pour l'intervenant.

SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*Office of the Commissioner of Review Tribunals,*  
Ottawa, for intervener.

*The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by*

LEMIEUX J.:

### Introduction

[1] In this judicial review application, the Attorney General of Canada, on behalf of the Minister of Human Resources and Social Development Canada (the Minister) challenges the decision dated March 13, 2006, pursuant to subsection 82(1) [as am. by S.C. 2000, c. 12, s. 60] of the *Canada Pension Plan* [R.S.C., 1985, c. C-8] (the CPP), rendered *ex parte* by the Commissioner of Review Tribunals (the Commissioner) extending the time within which Mr. Robin Pentney (the respondent) may appeal to the Review Tribunal the May 28, 2003 reconsideration decision of the Minister refusing Mr. Pentney's July 2002 application for a disability payment under the CPP. Absent statutory or regulatory authority, the ability of the Commissioner to render an *ex parte* extension of time decision was not challenged in the Court.

[2] While there have been several decisions by my colleagues beginning with that of Justice Snider in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Gattellaro*, 2005 FC 883, reviewing the discretion of a member of the Pension Appeals Board (PAB) to extend time for seeking leave to appeal to it, this is the first judicial review of the decision of the Commissioner to extend time to appeal as of right to the Review Tribunal. The Office of the Commissioner of Review Tribunals [Office of the Commissioner or OCRT] was established

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.

*Bureau du commissaire des tribunaux de révision,*  
Ottawa, pour l'intervenant.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendus par*

LE JUGE LEMIEUX :

### Introduction

[1] Dans la présente demande de contrôle judiciaire, le procureur général du Canada, au nom du ministre des Ressources humaines et du Développement social Canada (le ministre), conteste, en vertu du paragraphe 82(1) [mod. par L.C. 2000, ch. 12, art. 60] du *Régime de pensions du Canada* [L.R.C. (1985), ch. C-8] (le RPC), la décision rendue *ex parte* le 13 mars 2006 par laquelle le commissaire des tribunaux de révision (le commissaire) a prorogé le délai dans lequel M. Robin Pentney (le défendeur) peut interjeter appel auprès du tribunal de révision de la décision de reconsidération datée du 28 mai 2003 dans laquelle le ministre a refusé la demande que M. Pentney avait présentée en juillet 2002 en vue d'obtenir des prestations d'invalidité sous le régime du RPC. En l'absence d'un pouvoir réglementaire ou légal, la capacité du commissaire de rendre une décision *ex parte* au sujet d'une prorogation de délai n'a pas été contestée devant la Cour.

[2] Bien que mes collègues aient rendu plusieurs décisions, à commencer par celle de la juge Snider dans l'affaire *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Gattellaro*, 2005 CF 883, contrôlant le pouvoir discrétionnaire d'un membre de la Commission d'appel des pensions (la CAP) d'accorder une prorogation de délai pour solliciter l'autorisation de faire appel auprès de la CAP, il est question, en l'espèce, du premier contrôle judiciaire de la décision du commissaire de proroger le délai prescrit pour faire appel

in 1991 by section 82 of the CPP [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 45 (CIF, 31/12/91)]. Its role is to support the operation of Review Tribunals established under the CPP to review the Minister's decisions under section 81 [as am. by S.C. 2000, c. 12, s. 59; 2004, c. 22, s. 21] or subsection 84(2) [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 45] of the CPP or subsection 27.1(2) [as enacted by S.C. 1995, c. 33, s. 16; 1997, c. 40, s. 100(E)] of the *Old Age Security Act* [R.S.C., 1985, c. O-9]. The Office of the Commissioner has a staff of approximately 100. The Review Tribunal hears approximately 4000 appeals a year in over 100 locations. Ninety percent of all appeals to the Review Tribunal relate to a person's eligibility for a disability pension under the CPP.

[3] Mr. Pentney was self-represented in this judicial review. He did, however, adopt the Commissioner's position on the legal points raised.

[4] Subsection 82(1) of the CPP provides that a party who is dissatisfied with the reconsideration decision of the Minister made pursuant to section 81 of the CPP may appeal that decision to a Review Tribunal in writing within 90 days, or any longer period that the Commissioner of Review Tribunals may, either before or after the expiration of those 90 days, allow. As noted above, the Commissioner made his decision *ex parte*, that is, at the request of Mr. Pentney but without input from the Minister.

[5] The Commissioner was authorized to intervene in this application on a limited basis pursuant to the order of Prothonotary Tabib dated December 6, 2006. In her endorsement, she said she was satisfied the interests of justice will be served "by allowing the Office leave to intervene in these proceedings for the limited purpose of adducing evidence as to the factors it has considered in reaching the decision under review and which do not appear from the certified tribunal record and to make representations as to whether there is a distinction

de plein droit auprès du tribunal de révision. Le Bureau du commissaire des tribunaux de révision (le BCTR ou le Bureau) a été établi en 1991 par l'article 82 du RPC [mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 45 (EEV, 31-12-91)]. Son rôle consiste à soutenir le fonctionnement des tribunaux de révision établis sous le régime du RPC pour réviser les décisions que rend le ministre en vertu de l'article 81 [mod. par L.C. 2000, ch. 12, art. 59; 2004, ch. 22, art. 21] ou du paragraphe 84(2) [mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 45] du RPC ou du paragraphe 27.1(2) [édicte par L.C. 1995, ch. 33, art. 16; 1997, ch. 40, art. 100(A)] de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* [L.R.C. (1985), ch. O-9]. Le BCTR est doté d'un effectif de près de 100 personnes. Le tribunal de révision entend environ 4 000 appels par année, dans plus de 100 endroits différents. Dans 90 p. 100 des cas, les appels interjetés devant le tribunal de révision ont trait au droit d'une personne à une pension d'invalidité du RPC.

[3] M. Pentney s'est représenté lui-même dans le cadre du présent contrôle judiciaire. Il a toutefois fait sienne la position du commissaire à propos des points de droit soulevés.

[4] Le paragraphe 82(1) du RPC dispose qu'une partie qui se croit lésée par une décision de reconsidération du ministre rendue en application de l'article 81 du RPC peut interjeter appel par écrit auprès d'un tribunal de révision soit dans les 90 jours suivants, soit dans le délai plus long qu'autorise le commissaire des tribunaux de révision avant ou après l'expiration du délai de 90 jours. Comme je l'ai indiqué plus tôt, le commissaire a rendu sa décision *ex parte*, c'est-à-dire à la demande de M. Pentney mais sans intervention de la part du ministre.

[5] Le commissaire a été autorisé à intervenir de manière restreinte dans la présente demande, conformément à l'ordonnance de la protonotaire Tabib datée du 6 décembre 2006. Dans sa directive, cette dernière s'est dite convaincue qu'il serait dans l'intérêt de la justice [TRADUCTION] « d'autoriser le Bureau à intervenir en l'instance dans le but limité de produire des éléments de preuve concernant les facteurs dont il a tenu compte pour arriver à la décision faisant l'objet du contrôle et qui n'apparaissent pas dans le dossier certifié

between the Office's mandate and legislative scheme and those of other tribunals which requires or justifies that different or additional criteria or considerations should apply to the exercise of the Commissioner's discretion to accept late appeals" [emphasis added]. She was of the view the interest of justice is served by having the facts and circumstances which do not appear from the certified record of the tribunal put before the Court in an objective and neutral fashion, and in having before it a structured and reasoned argument as to why the criteria to be applied in a tribunal's discretion to accept late appeals, as set out in *Gattellaro*, should not apply or apply differently in the case of the Office of the Commissioner. She added:

To the extent the *Gattellaro* criteria apply to the Commissioner's decision, there would, in my view, be no public interest or justification to allow the tribunal to speak to the manner in which it assessed the materials before it, or as to how those materials would or not meet the criteria developed in *Gattellaro* and subsequent case law. [Emphasis mine.]

She cautioned:

Indeed, allowing the tribunal to speak or comment on these issues would contravene the public policy imperative of preserving the tribunal's image of impartiality.

[6] Counsel for the Minister raised a preliminary issue at the start of the hearing. She argued the Commissioner's intervention went beyond the scope of the limited intervention granted by Prothonotary Tabib.

[7] She took particular objection to the Commissioner's memorandum of argument where he took a position and argued against the Minister on the collateral attack issue and the issue of the Commissioner's obligation to give reasons. I agreed with the Minister's position. The matter was resolved by having Mr. Pentney adopt the

du tribunal, ainsi que de présenter des observations sur le fait de savoir s'il y a une distinction entre le mandat et le régime législatif du Bureau et ceux d'autres tribunaux qui exigent ou justifient que l'on applique des critères ou des facteurs différents ou additionnels à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du commissaire d'accepter des appels tardifs » [non souligné dans l'original]. Selon la protonotaire, il était dans l'intérêt de la justice de faire en sorte que les faits et les circonstances ne figurant pas dans le dossier certifié du tribunal soient présentés à la Cour de manière objective et neutre, et de soumettre à cette dernière des arguments structurés et raisonnés sur la raison pour laquelle les critères, énoncés dans la décision *Gattellaro*, qu'il convient d'appliquer dans le cadre du pouvoir discrétionnaire du tribunal d'accepter un appel tardif ne devraient pas s'appliquer ou s'appliquer différemment dans le cas du BCTR. Et, a-t-elle ajouté :

[TRADUCTION] Dans la mesure où les critères énoncés dans *Gattellaro* s'appliquent à la décision du commissaire, il ne serait pas, selon moi, dans l'intérêt public ou justifié de permettre au tribunal de traiter de la façon dont il a évalué les documents qu'il avait en main, ou de la mesure dans laquelle ces documents satisferaient ou non aux critères établis dans *Gattellaro* et dans la jurisprudence ultérieure. [Non souligné dans l'original.]

La protonotaire a ensuite formulé la mise en garde suivante :

[TRADUCTION] En effet, le fait d'autoriser le tribunal à traiter de ces questions ou à les commenter irait à l'encontre de l'impératif public de préserver l'image d'impartialité du tribunal.

[6] L'avocate du ministre a soulevé une question préliminaire au début de l'audience. Elle a fait valoir que l'intervention du commissaire débordait le cadre de l'intervention limitée que la protonotaire Tabib avait accordée.

[7] L'avocate s'est particulièrement opposée à l'exposé des arguments du commissaire, dans lequel ce dernier a pris position et s'est inscrit en faux contre le ministre au sujet de la question de la contestation incidente ainsi que de celle de l'obligation qu'a le commissaire de motiver sa décision. J'ai souscrit à la position du ministre. L'affaire a été réglée en faisant en sorte que M. Pentney adopte

Commissioner's written submissions into his own memorandum.

[8] This judicial review application raises three separate issues:

(1) Whether the Commissioner erred in law in failing to consider the relevant applicable factors governing the issue of when an extension of time to appeal may be granted under the CPP. According to the Minister, the applicable criteria were set out in a series of recent decisions made by my colleagues commencing as noted with Justice Snider's decision in *Gattellaro*, above, followed in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Roy* (2005), 281 F.T.R. 198 (F.C.); in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. de Tommaso* (2005), 283 F.T.R. 229 (F.C.); in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Eason* (2005), 286 F.T.R. 14 (F.C.); in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Dawdy* (2006), 290 F.T.R. 54 (F.C.); and in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Piro*, 2006 FC 791. As noted, all of these decisions judicially reviewed a decision of a member of the PAB to extend the time to seek leave to appeal to the PAB from a decision of the Review Tribunal.

(2) Whether the Commissioner erred in failing to provide reasons for decision or adequate reasons for his grant of an extension of time.

(3) Was the granting of an extension of time to appeal to the Review Tribunal the Minister's first decision rendered in May 2003 an impermissible collateral attack on the Minister's February 6, 2006 decision refusing to reconsider Mr. Pentney's second application for a disability payment under the CPP filed by him in August 2004 and initially denied by the Minister on January 24, 2005 for which Mr. Pentney had not sought reconsideration and where Mr. Pentney did not seek judicial review of the February 6, 2006 decision? The Minister submits the Commissioner's decision to extend time to appeal to the Review Committee runs counter to the Federal Court of Appeal's decision in *Canada*

dans son propre mémoire les observations écrites du commissaire.

[8] La présente demande de contrôle judiciaire soulève trois questions distinctes :

1) Le commissaire a-t-il commis une erreur de droit en ne prenant pas en compte les facteurs applicables qui régissent la question du moment où l'on peut accorder une prorogation du délai prescrit pour interjeter appel en vertu du RPC? Selon le ministre, les critères applicables ont été énoncés dans une série de décisions récentes de la part de mes collègues, à commencer, comme je l'ai dit, par celle de la juge Snider dans l'affaire *Gattellaro*, précitée, laquelle a été appliquée dans les décisions suivantes : *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Roy*, 2005 CF 1456; *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. de Tommaso*, 2005 CF 1531; *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Eason*, 2005 CF 1698; *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Dawdy*, 2006 CF 429; et *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Piro*, 2006 CF 791. Comme je l'ai indiqué plus tôt, toutes ces décisions consistaient à soumettre à un contrôle judiciaire une décision d'un membre de la CAP de proroger le délai prescrit pour demander l'autorisation d'interjeter appel auprès de la CAP d'une décision du tribunal de révision.

2) Le commissaire a-t-il commis une erreur en ne motivant pas sa décision ou en ne motivant pas adéquatement l'octroi d'une prorogation de délai?

3) L'octroi d'une prorogation du délai prescrit pour interjeter appel auprès du tribunal de révision de la première décision que le ministre a rendue en mai 2003 constituait-il une contestation incidente inadmissible de la décision du ministre datée du 6 février 2006 de refuser de reconsidérer la seconde demande de prestations d'invalidité du RPC que M. Pentney avait déposée en août 2004 et que le ministre avait initialement rejetée le 24 janvier 2005, demande pour laquelle M. Pentney n'avait pas demandé de reconsidération et vu que M. Pentney n'a pas demandé que la décision du 6 février 2006 soit soumise à un contrôle judiciaire. Le ministre soutient que la décision du commissaire de proroger le

*(Minister of Human Resources Development) v. Hogervorst* (2007), 359 N.R. 156 (F.C.A.).

délaï prescrit pour interjeter appel auprès du comité de révision va à l'encontre de la décision que la Cour d'appel fédérale a rendue dans l'affaire *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Hogervorst*, 2007 CAF 41.

### Facts

[9] Mr. Pentney's application for an extension of time was made on January 11, 2006 addressed not to the Commissioner as provided in the CPP but to Human Resources Development Canada (HRDC). Attached to his letter of January 11, 2006 was the May 28, 2003 letter from HRDC explaining why he was not eligible for a disability pension. Mr. Pentney invoked the following grounds justifying the extension:

(1) "Although I did not object to your decision of May 28, 2003 (copy enclosed) because I was receiving benefits from Great West Life (GWL) I wish to do so now because GWL have refused benefits for the last year and a half. I did not see why *CPP* should be paying me when I have enhanced coverage paid out of my own pocket, so I let the issues slide" [emphasis mine];

(2) "Although I have tried to work for the last year, my efforts have been unsuccessful due partly to memory and cognitive problems resulting from a hemorrhagic stroke and the side effects of some of the 10 medications that I must take daily. There are other factors involved that I cannot include here because whenever I try to do so, I leave out some of the critical facts, which leads you to the wrong conclusion. I could include a more generalized letter from my doctor stating unequivocally that I am unemployable, but I have been advised by one of your specialists not to do so until you ask for it"; (emphasis mine)

(3) "That letter, and any other information that you may need, I can obtain from my doctor, or you may request it yourselves.... That covers condition 3 in your letter and

### Les faits

[9] La demande de M. Pentney en vue d'obtenir une prorogation de délai a été faite le 11 janvier 2006 et adressée non pas au commissaire comme le prévoit le RPC mais à Développement des ressources humaines Canada (DRHC). À sa lettre datée du 11 janvier 2006 était jointe celle du 28 mai 2003 de DRHC, expliquant pourquoi il n'avait pas droit à une pension d'invalidité. M. Pentney a invoqué les motifs suivants à l'appui de la prorogation :

1) [TRADUCTION] « Bien que je ne me sois pas opposé à votre décision du 28 mai 2003 (copie ci-jointe) parce que je recevais des prestations de Great West Life (GWL), je souhaite le faire maintenant parce que GWL ne me verse plus de prestations depuis un an et demi. À l'époque, je ne voyais pas pourquoi le *RPC* me paierait pendant que je bénéficiais d'une assurance supérieure payée de ma propre poche, et j'ai donc laissé les choses aller » [non souligné dans l'original.]

2) [TRADUCTION] « J'essaie de trouver du travail depuis un an, mais sans succès, en partie à cause de problèmes cognitifs et de mémoire attribuables à une attaque d'apoplexie hémorragique et aux effets secondaires de certains des dix médicaments que je dois prendre tous les jours. Il y a d'autres facteurs en cause que je ne peux inclure ici parce que, chaque fois que j'essaie de le faire, j'oublie certains des faits cruciaux et cela vous amène à tirer la mauvaise conclusion. Je pourrais inclure une lettre plus générale de la part de mon médecin, disant en termes catégoriques que je suis inemployable, mais l'un de vos spécialistes m'a conseillé de ne pas le faire et d'attendre que vous en fassiez la demande » (non souligné dans l'original).

3) [TRADUCTION] « Cette lettre, ainsi que tous les autres renseignements dont vous pourriez avoir besoin, je peux les obtenir de mon médecin, ou vous pouvez aussi en

the nature of degenerative disk disease, brain damage, arthritis, kidney problems and insulin rejection certainly indicates that my medical problems are long term and although they may not cause my ultimate demise, they may very well have me unable to walk. Soon. This covers condition 4. Please reconsider my claim. There is ample Supreme Court of Canada precedent to support it” [emphasis mine.]

[10] Conditions 3 and 4 cited in Mr. Pentney’s January 11, 2006 letter are contained in the HRDC’s letter of May 28, 2003 ruling, on reconsideration, that the applicant was not eligible for disability benefits “because you should be able to work in some type of job that is more suitable to your level of ability.” Conditions 3 and 4 of that letter read:

3. you must have a disability that stops you from doing any type of work on a regular basis (full-time, part-time or seasonal), not just the work you usually do, and

4. you must have a disability that is long term and of unknown duration, or a disability that is likely to result in death.

[11] The May 28, 2003 letter advised Mr. Pentney: “you do not meet the third rule listed above” [emphasis added] and also stated the following:

I am aware that you are receiving benefits under a private disability insurance plan. However, the Canada Pension Plan legislation defines disability differently from other disability programs. Others may give you benefits because you can’t do your regular job or you were injured at work. [Emphasis mine.]

[12] The letter also advised Mr. Pentney that he had a right to appeal the Minister’s decision to the Office of the Commissioner and, if he decided to appeal, he must

faire vous-même la demande [...] Cela répond à la condition n° 3 qui figure dans votre lettre, et la nature de la discopathie dégénérative, les lésions cérébrales, l’arthrite, les problèmes rénaux et le rejet de l’insuline démontrent assurément que mes problèmes de santé sont de longue durée et que, même s’ils n’entraîneront peut-être pas ma mort, ils sont bien capables de m’empêcher de marcher. Bientôt. Cela répond à la condition n° 4. Je vous prie de reconsidérer ma demande. Il y a de nombreux précédents de la Cour suprême du Canada qui étayaient ma demande » [non souligné dans l’original].

[10] Les conditions n<sup>os</sup> 3 et 4 dont il est question dans la lettre du 11 janvier 2006 de M. Pentney figurent dans la lettre datée du 28 mai 2003 par laquelle DRHC a décidé, après reconsidération, que le demandeur n’avait pas droit à des prestations d’invalidité [TRADUCTION] « parce que vous devriez être capable d’exercer un certain type d’emploi qui convient davantage à votre degré d’aptitude ». Le texte des conditions n<sup>os</sup> 3 et 4 indiquées dans cette lettre est le suivant :

[TRADUCTION] 3. vous devez souffrir d’une invalidité qui vous empêche régulièrement d’accomplir un type quelconque de travail (à temps plein, à temps partiel ou saisonnier), et non seulement celui que vous accomplissez habituellement;

4. vous devez souffrir d’une invalidité à long terme et d’une durée inconnue, ou d’une invalidité susceptible d’entraîner la mort.

[11] Dans la lettre du 28 mai 2003, il est indiqué ce qui suit à M. Pentney : [TRADUCTION] « vous ne répondez pas à la troisième condition susmentionnée » [non souligné dans l’original], de même que ceci :

[TRADUCTION] Je sais que vous recevez des prestations dans le cadre d’un régime d’assurance-invalidité privé. Cependant, la manière dont le Régime de pensions du Canada définit une invalidité est différente de celle d’autres programmes d’invalidité. Ces derniers peuvent vous accorder des prestations parce que vous n’êtes pas en mesure d’effectuer votre travail ordinaire ou que vous avez été victime d’un accident de travail. [Non souligné dans l’original.]

[12] La lettre informait aussi M. Pentney qu’il avait le droit de porter en appel la décision du ministre auprès du BCTR et que, s’il décidait de le faire, il devait écrire

write to them within 90 days of the date he received the Minister's letter. The letter also told him: "If you decide not to appeal this decision, you may wish to re-apply for a disability benefit later" (emphasis mine) and it also said: "Since your application has been denied, it is your responsibility to inform your private insurance company of this decision."

[13] The Commissioner's intervention was supported by two affidavits, the principal one being deposed by Philippe Rabot, the Commissioner of the Canada Pension Plan/Old Age Security Review Tribunals.

[14] The Commissioner noted Mr. Pentney's file with his Office consisted of a few documents in contrast to the voluminous file which HRDC had on Mr. Pentney's application for disability payments. Those documents were: (1) Mr. Pentney's letter of January 11, 2006; (2) an undated letter from Mr. Pentney to his Office purporting to appeal the Minister's decision refusing to consider his late appeal said to have been rendered on February 6, 2006; (3) a copy of a recommendation made to him by a senior official in his Office, Mr. Patrick Iannitti, Director of Tribunal Operations, dated March 7, 2006 suggesting the acceptance of Mr. Pentney's late appeal because of the extenuating circumstances mentioned in Mr. Pentney's undated letter the Office mentioned on March 6, 2006; (4) the final report of a client satisfaction survey commissioned by the Office of the Commissioner; (5) the report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities dated June 2003; and (6) the letter dated March 13, 2006 from the Commissioner to the Edmonton Regional Office of HRDC concerning Mr. Pentney's section 82 appeal advising HRDC: "Attached is a copy of a letter of appeal received January 12, 2006. I have accepted this letter as a Notice of Appeal to a Review Tribunal. Please submit to me within 20 days from the receipt of this letter a copy of the documents required pursuant to Rule 5 of the *Review Tribunal Rules of Procedure*."

au Bureau dans les 90 jours suivant la date de réception de la lettre du ministre. Cette lettre indiquait également ce qui suit : [TRADUCTION] « Si vous décidez de ne pas porter en appel cette décision, vous pourriez présenter plus tard une nouvelle demande de prestations d'invalidité » (non souligné dans l'original) et, en outre : [TRADUCTION] « Comme votre demande a été refusée, il vous incombe d'informer votre compagnie d'assurance privée de cette décision. »

[13] L'intervention du commissaire a été étayée par deux affidavits, dont le principal a été produit par Philippe Rabot, Commissaire des tribunaux de révision (Régime de pensions du Canada/Sécurité de la vieillesse).

[14] Le commissaire a indiqué que le dossier qu'avait son bureau au sujet de M. Pentney ne contenait que quelques documents, comparativement au volumineux dossier que possède DRHC sur la demande de paiements d'invalidité de M. Pentney. Ces quelques documents sont les suivants : 1) la lettre de M. Pentney datée du 11 janvier 2006; 2) une lettre non datée que M. Pentney a envoyée à son bureau et visant à porter en appel la décision prétendument rendue le 6 février 2006 par laquelle le ministre a refusé d'examiner son appel tardif; 3) une copie d'une recommandation faite au commissaire par un haut fonctionnaire de son bureau, M. Patrick Iannitti, directeur des Opérations des tribunaux, en date du 7 mars 2006 et suggérant d'accepter l'appel tardif de M. Pentney à cause des circonstances atténuantes mentionnées dans la lettre non datée de ce dernier, reçue par le Bureau le 6 mars 2006; 4) le compte rendu final d'un sondage sur la satisfaction de la clientèle que le Bureau avait commandé; 5) le rapport, daté de juin 2003, du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées; et 6) la lettre, datée du 13 mars 2006, du commissaire au Bureau régional d'Edmonton de DRHC, concernant l'appel interjeté par M. Pentney en vertu de l'article 82 et indiquant ce qui suit à DRHC : [TRADUCTION] « Vous trouverez ci-jointe une copie d'une lettre d'appel reçue le 12 janvier 2006. J'ai accepté que cette lettre constituait un avis d'appel interjeté à un tribunal de révision. Veuillez me transmettre dans les 20 jours suivant la réception de la présente une copie des documents que prescrit l'article 5 des *Règles de procédure des tribunaux de révision*. »

[15] In his affidavit, the Commissioner explained that: “There was some initial confusion about Mr. Pentney’s January 11, 2006 letter, as it was addressed to the Department as opposed to the OCRT.” Mr. Pentney’s letter of January 11, 2006 had been received by his Office on January 12, 2006. I will say more about this confusion in these reasons when I deal with the collateral attack issue.

[16] In an undated letter to the Commissioner received on March 2, 2006, Mr. Pentney explained again to the Commissioner the substance of why he should be granted an extension of time. In that letter he made the following points:

- “The appeal is late because the first time I applied, I was receiving benefits from Great West Life and I didn’t think it was right that the insurance companies should be able to collect the CPP disability benefits, when they had an obligation to provide me with benefits that I have already paid for. It seemed like they were shirking their responsibility at the governments expense” [emphasis mine].

- “I was also given some wrong information at that time that led me to believe that I could not appeal, due to the CPP contributions rule. At that time I actually had CPP contributions and was eligible.”

- “Unfortunately, GWL has denied me benefits later and I have been without any income for more than a year and a half. I called a number from the gov’t website to get help with this appeal, and they advised me that I could appeal the 2003 decision instead of the 2005 decision and possibly get some back payments for the time I have been without” (emphasis mine).

- “Would you please allow me to appeal late for the 2003 decision, due to these extenuating circumstances, to allow me the additional benefits? At least I have saved the government several years of expense” (emphasis mine).

[15] Dans son affidavit, le commissaire a expliqué ce qui suit : [TRADUCTION] « Il y avait au départ une certaine confusion au sujet de la lettre datée du 11 janvier 2006 de M. Pentney, car elle a été adressée au ministère plutôt qu’au BCTR ». Son bureau avait reçu la lettre du 11 janvier 2006 de M. Pentney le 12 janvier 2006. J’en dirai plus sur cette confusion dans les présents motifs, au moment d’analyser la question de la contestation incidente.

[16] Dans une lettre non datée adressée au commissaire et reçue le 2 mars 2006, M. Pentney a expliqué de nouveau à ce dernier les raisons principales pour lesquelles il fallait lui accorder une prorogation de délai. Dans cette lettre, il a fait état des points suivants :

- [TRADUCTION] « L’appel est en retard parce que la première fois que j’ai présenté ma demande, je recevais des prestations de Great West Life et je ne pensais pas qu’il était juste que les compagnies d’assurance puissent percevoir les prestations d’invalidité du RPC alors qu’elles étaient obligées de me verser des prestations que j’avais déjà payées. Il me semblait que ces compagnies se dérobaient à leur responsabilité au dépens des gouvernements » [non souligné dans l’original].

- [TRADUCTION] « À cette époque, on m’a également fourni des renseignements erronés qui m’ont amené à croire que je ne pouvais pas interjeter appel, à cause de la règle concernant les cotisations au RPC. À ce moment, j’avais bel et bien cotisé au RPC et j’étais admissible. »

- [TRADUCTION] « Malheureusement, GWL a mis fin à mes prestations plus tard et je suis sans revenus depuis plus d’un an et demi. J’ai composé un numéro de téléphone indiqué au site Web du gouvernement afin d’obtenir de l’aide pour le présent appel, et on m’a conseillé de porter en appel la décision de 2003 plutôt que celle de 2005, et, peut-être, d’obtenir quelques paiements rétroactifs pour le temps depuis lequel je ne reçois rien » (non souligné dans l’original).

- [TRADUCTION] « Pourriez-vous m’autoriser à présenter un appel tardif concernant la décision de 2003 en raison de ces circonstances atténuantes, afin que je puisse recevoir les prestations additionnelles? Au moins, j’ai fait économiser au gouvernement plusieurs années de dépenses » (non souligné dans l’original).

• “Although I have tried to work until last summer, my efforts have been unsuccessful due partly to memory and cognitive problems and the side effects of some of the 10 medications that I must take daily.”

• Mr. Pentney made reference to his doctor’s name and phone number, repeated his medical condition and stated that conditions 3 and 4 of the Department’s letter had been satisfied.

[17] In his affidavit, the Commissioner deposed as to the reasons why on March 7, 2006 Mr. Iannitti recommended in writing the Commissioner exercise his discretion to accept the late appeal, on the basis of the extenuating circumstances described by Mr. Pentney in the undated letter as well as in his January 11, 2006 letter. These reasons were:

a. “Mr. Pentney’s memory and cognitive difficulties he said he experiences due to the effects of his stroke and the significant number of medications he is required to consume daily”;

b. “Mr. Pentney’s involvement with two complex disability benefit institutions, being his private insurer and the *CPP* Administration”; and

c. “Mr. Pentney’s argument that he was given incorrect information from the Department as to his eligibility for the disability benefit based on his *CPP* contribution.”

The Commissioner accepted the recommendation.

[18] At paragraph 29 of his affidavit, the Commissioner deposed:

In addition to the extenuating circumstances identified by Mr. Iannitti, I also considered the decision of *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Gattellaro*, 2005 FC 883 which sets out the four factors that should be considered by the Pension Appeals Board when determining whether to grant an extension of time and leave to appeal a decision of a Review Tribunal when that request is made outside of the statutory 90 day appeal period. The factors are as follows:

• [TRADUCTION] « J’ai essayé de travailler jusqu’à l’été dernier, mais mes efforts ont été vains en partie à cause de mes problèmes cognitifs et de mémoire ainsi que des effets secondaires de certains des dix médicaments que je dois prendre tous les jours. »

• M. Pentney a indiqué le nom et le numéro de téléphone de son médecin, a réitéré son état de santé et a mentionné qu’il répondait aux conditions n<sup>os</sup> 3 et 4 de la lettre du Ministère.

[17] Dans son affidavit, le commissaire a fait part des motifs pour lesquels, le 7 mars 2006, M. Iannitti lui a recommandé par écrit d’exercer son pouvoir discrétionnaire en vue d’accepter l’appel tardif, du fait des circonstances atténuantes décrites par M. Pentney, tant dans sa lettre non datée que dans sa lettre du 11 janvier 2006. Ces motifs sont les suivants :

a) [TRADUCTION] « Les difficultés cognitives et de mémoire que M. Pentney dit éprouver en raison des effets de son attaque d’apoplexie et du nombre considérable de médicaments qu’il est tenu de prendre tous les jours »;

b) [TRADUCTION] « Le fait que M. Pentney fasse affaire avec deux institutions complexes d’octroi de prestations d’invalidité, soit son assureur privé et l’Administration du *RPC* »;

c) [TRADUCTION] « L’argument de M. Pentney selon lequel le Ministère lui a fourni des renseignements erronés sur son admissibilité à la prestation d’invalidité, en se fondant sur ses cotisations au *RPC* ».

Le commissaire a souscrit à cette recommandation.

[18] Au paragraphe 29 de son affidavit, le commissaire a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION] Outre les circonstances atténuantes que M. Iannitti a mentionnées, j’ai également tenu compte de la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Gattellaro*, 2005 CF 883, où sont exposés les quatre facteurs dont la Commission d’appel des pensions doit tenir compte pour décider s’il convient d’accorder une prorogation de délai et l’autorisation d’interjeter appel d’une décision d’un tribunal de révision dans les cas où cette

(a) A continued intention to pursue the application or appeal;

(b) The matter discloses an arguable case;

(c) There is a reasonable explanation for the delay; and

(d) There is no prejudice to the other party in allowing the extension. [Emphasis mine.]

[19] In paragraph 30 of his affidavit, the Commissioner said he mentions in his affidavit the context of the *Gattellaro* decision “because it was important to appreciate the distinction between appeals to the Review Tribunal and appeals to the Pension Appeals Board, both procedurally and substantively” (emphasis mine).

[20] First, he says at paragraph 31 of his affidavit: “Not only is the OCRT managing a higher volume of appeals than is the Pension Appeals Board, but being the first administrative tribunal encountered by appellants in this multi-leveled appeal system, the OCRT is dealing with appellants in very different circumstances than is the Pension Appeals Board” (emphasis mine).

[21] Then, at paragraph 32, he writes:

In conjunction with, and in addition to, the *Gattellaro* considerations, there are also contextual factors specific to the Review Tribunal level of appeal that are not transparent from the record and which may not be readily apparent to the Applicant and the Respondent in this proceeding. [Emphasis mine.]

[22] In the next paragraph he identifies what those considerations are:

(a) an imbalance of resources, in most instances, between the two parties to an appeal filed with the OCRT;

demande est présentée en dehors du délai d’appel de 90 jours que la loi prévoit. Ces facteurs sont les suivants :

a) il y a intention persistante de poursuivre la demande ou l’appel;

b) la cause est défendable;

c) le retard a été raisonnablement expliqué;

d) La prorogation du délai ne cause pas de préjudice à l’autre partie. [Non souligné dans l’original.]

[19] Au paragraphe 30 de son affidavit, le commissaire dit faire état dans son affidavit du contexte dans lequel la décision *Gattellaro* a été rendue [TRADUCTION] « parce qu’il était important de saisir la distinction entre les appels qui sont portés devant le tribunal de révision et ceux qui le sont devant la Commission d’appel des pensions, et ce, tant sur le plan de la procédure que sur celui du fond » (non souligné dans l’original).

[20] Premièrement, il déclare au paragraphe 31 de son affidavit : [TRADUCTION] « Non seulement le BCTR gère-t-il un volume d’appels supérieur à celui de la Commission d’appel des pensions, mais, comme il s’agit du premier tribunal administratif auquel les appelants ont affaire dans ce système d’appel à plusieurs paliers, le BCTR traite avec les appelants dans des circonstances nettement différentes de celles de la Commission d’appel des pensions » (non souligné dans l’original).

[21] Ensuite, au paragraphe 32 :

[TRADUCTION] De pair avec les facteurs énoncés dans la décision *Gattellaro*, et en plus de ces derniers, il existe aussi des facteurs contextuels propres au palier d’appel du tribunal de révision qui ne ressortent pas clairement du dossier et qui ne sautent peut-être pas aux yeux du demandeur et du défendeur en l’instance. [Non souligné dans l’original.]

[22] Au paragraphe suivant, le commissaire indique de quels facteurs il s’agit :

[TRADUCTION]

a) une inégalité de ressources, dans la plupart des cas, entre les deux parties à un appel interjeté auprès du BCTR;

(b) the challenge faced by many appellants in having to put their minds to appeal procedures while coping with a physical and/or mental disability;

(c) the confusion and misunderstanding that may result from the multiplicity and complexity of the benefit schemes with which disability claimants must contend, particularly with respect to eligibility requirements;

(d) the struggle faced by many appellants in understanding the Minister's reason(s) for denying a claim on reconsideration;

(e) the literacy, educational, and economic resource barriers that may hinder a timely appeal;

(f) the number of individuals who hesitate to appeal because they doubt a Review Tribunal will change the Minister's decision; and

(g) the high rate of successful appeals.

[23] He deposes the evidentiary basis in support of these additional considerations is found in the client satisfaction survey and the Standing Committee of the House of Commons Report previously referred to.

[24] The Commissioner states the number of late appeal requests he receives and considers is not insignificant. Statistics generated for fiscal 2004-2005 indicate that his Office received approximately 4240 appeals, of which 316 were received after the 90-day period of appeal had expired. For fiscal 2005-2006, the Office of the Commissioner received approximately 4533 appeals, of which 298 were received after the 90-day appeal period had expired. Statistics indicate, also, for fiscal 2005-2006, nearly 20% of all requests for late appeals were made more than one year after the 90-day period had expired, and almost half of the 20% were made more than two years after the 90-day period had expired.

[25] The Commissioner concludes in his affidavit by writing at paragraph 35:

In view of these contextual factors, I have attempted to balance fairness and efficiency considerations in the exercise of my statutory discretion, including a realistic appreciation for the unequal resources of the parties to the appeal and mindful not

b) la difficulté qu'ont de nombreux appelants à se concentrer sur les procédures d'appel tout en souffrant d'une invalidité physique ou mentale;

c) la confusion et les malentendus qui peuvent découler de la multiplicité et de la complexité des régimes de prestations auxquels doivent faire face les demandeurs de prestations d'invalidité, surtout au chapitre des conditions d'admissibilité;

d) les difficultés auxquelles sont confrontés de nombreux appelants pour ce qui est de comprendre le ou les motifs pour lesquels le ministre rejette une demande au stade de la reconsidération;

e) les obstacles sur le plan des capacités de lecture et d'écriture, de l'instruction et des ressources pécuniaires qui empêchent parfois de faire appel en temps opportun;

f) le nombre de personnes qui hésitent à faire appel parce qu'elles doutent qu'un tribunal de révision changera la décision du ministre;

g) le taux élevé d'appels interjetés avec succès.

[23] Le commissaire ajoute que le fondement probant qui étaye ces facteurs additionnels réside dans le sondage mené sur la satisfaction de la clientèle et dans le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes qu'il a mentionnés plus tôt.

[24] Le commissaire indique le nombre de demandes d'appel tardif qu'il reçoit et considère que ce nombre n'est pas négligeable. Selon des statistiques recueillies sur l'exercice 2004-2005, son bureau a reçu environ 4 240 appels, dont 316 après l'expiration de la période d'appel de 90 jours. Durant l'exercice 2005-2006, le Bureau a reçu environ 4 533 appels, dont 298 après l'expiration de la période d'appel de 90 jours. Les statistiques indiquent, aussi, à propos de l'exercice 2005-2006, que près de 20 p. 100 des demandes relatives à un appel tardif ont été présentées plus d'un an après l'expiration de la période de 90 jours, et près de la moitié plus de deux ans après l'expiration de cette période.

[25] Le commissaire conclut ce qui suit dans son affidavit, au paragraphe 35 :

[TRADUCTION] Compte tenu de ces facteurs contextuels, j'ai tenté de mettre en balance des facteurs d'équité et d'efficience dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui m'est conféré, y compris une appréciation réaliste de l'inégalité des ressources

to impose inappropriate procedural obligations on either party.  
[Emphasis mine.]

### Analysis

#### (a) Standard of Review

[26] The issues in this judicial review center on legal and not on factual points. As noted, they are: whether the Commissioner considered the proper factors in the exercise of his discretion to extend time for an appeal to the Review Tribunal; whether and to what extent the Commissioner must provide written reasons for extending time to appeal to the Review Tribunal; and whether the Commissioner's decision represents a collateral attack on the Minister's refusal of Mr. Pentney's second disability application.

[27] These are legal points for which the Court does not owe the Commissioner deference; his expertise is not engaged. This Court is not dealing with the merits of his decision but whether he has exercised his discretion by taking into account relevant considerations. The functional and pragmatic analysis points to the standard of review of correctness. This is what the Minister argues and the Commissioner does not disagree. I agree. The Commissioner has to be correct.

#### (b) Discussion and Conclusions

##### Issue No. 1: The proper factors for consideration on an extension of time

[28] In her memorandum of fact and law, counsel for the Commissioner wrote on this point, at paragraph 38:

The Commissioner has adopted a principled approach to the exercise of his discretion on late appeal requests that includes an assessment of the information available to him in the context of the factors identified in *Canada (Minister of Human*

des parties à l'appel et le souci de ne pas imposer à l'une ou l'autre de ces dernières des obligations procédurales inappropriées. [Non souligné dans l'original.]

### Analyse

#### a) La norme de contrôle

[26] Les questions qui sont en litige dans le présent contrôle judiciaire s'articulent autour de points de droit, et non de points de fait. Comme je l'ai indiqué plus tôt, il s'agit de savoir : si le commissaire a tenu compte des facteurs appropriés dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de proroger le délai prescrit pour interjeter appel auprès du tribunal de révision; si — et dans quelle mesure — le commissaire est tenu de fournir des motifs écrits en vue de proroger le délai prescrit pour interjeter appel auprès du tribunal de révision; et si la décision du commissaire représente une contestation incidente du refus, par le ministre, de la seconde demande de prestations d'invalidité de M. Pentney.

[27] Ce sont là des points de droit pour lesquels la Cour n'a pas à faire montre de déférence à l'endroit du commissaire; l'expertise de ce dernier n'est pas en cause. La Cour ne traite pas du bien-fondé de sa décision, mais du fait de savoir s'il a exercé son pouvoir discrétionnaire en tenant compte de facteurs pertinents. L'analyse fonctionnelle et pragmatique indique que la norme de contrôle applicable est la décision correcte. C'est ce que soutient le ministre, et le commissaire n'est pas en désaccord avec lui. Je suis du même avis. Le commissaire doit avoir raison.

#### b) Analyse et conclusions

##### La question en litige n°1 : Les facteurs dont il faut tenir compte au sujet d'une prorogation de délai

[28] Dans son mémoire des faits et du droit, l'avocate du commissaire a écrit sur ce point, au paragraphe 38 :

[TRADUCTION] Le commissaire a adopté, à l'égard de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire sur les demandes d'appel tardif, une méthode d'analyse raisonnée qui inclut une évaluation des renseignements dont il dispose dans le contexte des facteurs

*Resources Development) v. Gattellaro*, 2005 FC 883. However, the application of the factors contained in *Gattellaro* must be informed by contextual factors relevant to the Review Tribunal level of appeal. [Emphasis mine.]

[29] She observed *Gattellaro*, above, concerned an extension of time to file a notice of leave to appeal to the PAB and states there are “notable differences between appeals to the Review Tribunal and appeals to the PAB, both procedurally and substantively” making the following points:

- There is a right to appeal to the Review Tribunal whereas, to appeal to the PAB, leave to appeal must be granted by a member of the PAB, normally a superior court judge.

- There is a marked difference in the rules of procedure governing these two bodies. Unlike the PAB, hearings before the Review Tribunal are informal and held in private at a location convenient to the parties.

- Unlike the PAB, the Review Tribunal does not have elaborate rules of procedure for notices of motion, consolidation and joinder, discovery of documents, subpoenas or evidence. Informality and convenience are the hallmarks of Review Tribunal procedure [*Review Tribunal Rules of Procedure*, SOR/92-19].

- The PAB rules of procedure [*Pension Appeals Board Rules of Procedure (Benefits)*, C.R.C., c. 390] specify the information which must be provided in support of an application for an extension of time including the Review Tribunal file, decision and reasons for decision. The Review Tribunal rules of procedure do not speak to such requirements.

- In 2004-2005 and 2005-2006 the PAB’s workload was 24.6% and 15.5% of that of the Review Tribunal.

relevés dans *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Gattellaro*, 2005 CF 883. Cependant, l’application des facteurs contenus dans cette décision doit être éclairée par les facteurs contextuels qui concernent le palier d’appel du tribunal de révision. [Non souligné dans l’original.]

[29] L’avocate a fait remarquer que la décision *Gattellaro*, précitée, avait trait à une prorogation du délai prescrit pour déposer un avis d’autorisation d’interjeter appel devant la CAP et, a-t-elle indiqué en faisant état des points suivants, qu’il y a [TRADUCTION] « des différences notables entre les appels interjetés devant le tribunal de révision et ceux qui le sont devant la CAP, tant sur le plan procédural que sur le plan du fond » :

- Il existe un droit d’interjeter appel auprès du tribunal de révision, alors que, pour faire appel auprès de la CAP, il faut qu’un membre de cette dernière — habituellement un juge d’une cour supérieure — donne l’autorisation de le faire.

- Il y a une différence marquée entre les règles de procédure qui régissent ces deux organismes; contrairement aux audiences de la CAP, les audiences tenues par le tribunal de révision sont informelles et tenues en privé à un endroit qui convient aux parties.

- Contrairement à la CAP, le tribunal de révision ne dispose pas de règles de procédure complexes pour ce qui est des avis de requête, des réunions et jonctions, de la communication de documents, des assignations à témoigner ou des preuves; le caractère informel et la commodité sont les caractéristiques marquantes de la procédure du tribunal de révision [*Règles de procédure des tribunaux de révision*, DORS/92-19].

- Les règles de procédure de la CAP [*Règles de procédure de la Commission d’appel des pensions (prestations)*, C.R.C., ch. 390] précisent les renseignements qu’il est nécessaire de fournir au soutien d’une demande de prorogation de délai, dont le dossier du tribunal de révision, la décision rendue, ainsi que les motifs de cette dernière; les règles de procédure du tribunal de révision ne prévoient pas de telles exigences.

- En 2004-2005 et en 2005-2006, la charge de travail de la CAP représentait 24,6 p. 100 et 15,5 p. 100, respectivement, de celle du tribunal de révision.

• The Review Tribunal is the first tribunal dealing with appellants. The PAB hears appeals from decisions of the Review Tribunal. Individuals are in different circumstances when before these two bodies.

[30] As noted, in addition to the *Gattellaro* factors, the Commissioner, when deciding to extend time, says he looks at factors specific to the Review Tribunal context. These additional factors are set out in paragraph 22 of these reasons.

[31] Reference has already been made to the Federal Court of Appeal's recent decision in *Hogervorst*, above, in connection with the collateral attack issue. Justice Létourneau who wrote the reasons for the Federal Court of Appeal in that case touched upon the proper principles to be applied on a motion to extend time. He wrote the following, at paragraphs 32 and 33 of that case:

There is no dispute as to what the correct legal test is on a motion for an extension of time to file an application for leave to appeal: see *Marshall v. Canada*, 2002 FCA 172; *Neis v. Baksa*, 2002 FCA 230. What is required is that

- a) there was and is a continuing intention on the part of the party presenting the motion to pursue the appeal;
- b) the subject matter of the appeal discloses an arguable case;
- c) there is a reasonable explanation for the defaulting party's delay; and
- d) there is no prejudice to the other party in allowing the extension.

This test is not in contradiction with the statement of this Court made more than twenty (20) years ago in *Grewal v. Canada (Min. of Employment and Immigration)*, [1985] 2 F.C. 263 that the underlying consideration in an application to extend time is to ensure that justice is done between the parties. The above stated four-pronged test is a means of ensuring the fulfillment of the underlying consideration. It ensues that an extension of time can still be granted even if one of the criteria is not satisfied: see *Grewal v. Canada*, *supra*, at pages 278-279.

• Le tribunal de révision est le premier tribunal auquel les appelants ont affaire; la CAP entend les appels des décisions que rend le tribunal de révision; lorsqu'elles comparaissent devant ces deux organismes, les personnes se trouvent dans des situations différentes.

[30] Comme je l'ai indiqué plus tôt, le commissaire dit que, lorsqu'il décide de proroger un délai, il examine, en plus des facteurs énoncés dans la décision *Gattellaro*, des facteurs qui sont propres au contexte du tribunal de révision. Ces facteurs additionnels sont exposés au paragraphe 22 des présents motifs.

[31] J'ai déjà mentionné la décision que la Cour d'appel fédérale a récemment rendue dans l'affaire *Hogervorst*, précitée, en ce qui concerne la question de la contestation incidente. Le juge Létourneau, qui a rédigé les motifs pour la Cour d'appel fédérale dans cette affaire, a traité des principes qu'il convient d'appliquer à l'égard d'une requête en prorogation de délai. Voici ce qu'il a écrit aux paragraphes 32 et 33 de cet arrêt :

Il n'y a aucun débat quant au critère juridique qui s'applique à une requête visant une prorogation de délai pour la présentation d'une demande d'autorisation d'appel; voir *Marshall c. Canada*, 2002 CAF 172; *Neis c. Baksa*, 2002 CAF 230. Ce qu'il faut, c'est :

- a) qu'il y ait eu et qu'il y ait une intention constante de la part de la partie qui présente la requête de poursuivre l'appel;
- b) que les moyens d'appel révèlent une cause défendable;
- c) qu'il y ait une explication raisonnable pour le retard de la partie défaillante;
- d) que la prorogation de délai ne cause aucun préjudice à l'autre partie.

Ce critère ne va pas à l'encontre de la déclaration formulée par la Cour il y a plus de vingt (20) ans dans l'arrêt *Grewal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 2 C.F. 263, selon laquelle l'aspect fondamental à prendre en considération dans une demande de prorogation de délai consiste à s'assurer que justice est faite entre les parties. Le critère à quatre volets susmentionné sert d'appui à l'application de cet aspect fondamental. Il s'ensuit qu'une prorogation de délai peut être accordée même si l'un des volets du critère n'est pas respecté ; voir *Grewal c. Canada*, précité, aux pages 278 et 279.

[32] It is interesting to note that Justice Snider in setting out the four-part test also referred to *Grewal* [*Grewal v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 2 F.C. 263 (C.A.)], and *Baksa* [*Baksa v. Neis (c.o.b. Brookside Transport)*, 2002 FCA 230], which had been relied upon by the Minister. Justice Snider was of the view that those cases were equally applicable to the decision under review before her which concerned a decision by a member of the PAB to grant the respondent an extension of time and leave to appeal from a decision of the Review Tribunal.

[33] The *Grewal* case concerned an application to extend time to commence a judicial review proceeding from a decision of an administrative tribunal (the Immigration Appeal Board). The *Baksa* case involved an application to extend time to commence a judicial review proceeding from a labour adjudicator's decision. The *Marshall* case [*Marshall v. Canada* (2000), 289 N.R. 187 (F.C.A.)] concerned a different issue, namely, an extension of time to file a memorandum of fact and law.

[34] The message I take from Justice Létourneau's decision in *Hogervorst* is that the test in *Grewal* is a flexible one which must be geared to ensure that justice is done between the parties.

[35] This flexibility includes assigning an appropriate weight to each factor depending upon the circumstances, the granting of leave even though one of the four standard criteria are not present and the requirement of a fifth factor that is the facts of the particular case. Chief Justice Thurlow, in *Grewal*, above, cautioned it would be wrong to lay down the rules which fetter a discretionary power which Parliament has not fettered.

[36] In the case of *Metlakatla Indian Band v. Canada (Attorney General)* (2007), 65 Admin. L.R. (4th) 152 (F.C.), I had an opportunity to review the recent jurisprudence of the Federal Court of Appeal on the

[32] Il est intéressant de noter que la juge Snider, en énonçant le critère en quatre volets, a fait elle aussi référence aux arrêts *Grewal* [*Grewal c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 2 C.F. 263 (C.A.)] et *Baksa* [*Baksa c. Neis (f.a.s. Brookside Transport)*, 2002 CAF 230], sur lesquels le ministre s'était fondé. La juge Snider a exprimé l'avis que ces arrêts s'appliquaient eux aussi à la décision qu'elle soumettait à un contrôle judiciaire, laquelle avait trait à la décision d'un membre de la CAP d'accorder à l'intimée une prorogation de délai et l'autorisation de porter en appel une décision du tribunal de révision.

[33] Dans l'affaire *Grewal*, il était question d'une demande de prorogation du délai prévu pour engager une procédure de contrôle judiciaire à l'égard d'une décision d'un tribunal administratif (la Commission d'appel de l'immigration). L'affaire *Baksa* concernait une demande de prorogation du délai prévu pour introduire une procédure de contrôle judiciaire visant une décision d'un arbitre du travail. L'affaire *Marshall* [*Marshall c. Canada*, 2002 CAF 172] portait sur un point différent, soit une prorogation du délai prévu pour déposer un mémoire des faits et du droit.

[34] Le message que je tire de la décision du juge Létourneau dans l'affaire *Hogervorst* est que le critère énoncé dans l'arrêt *Grewal* est un élément souple qu'il faut appliquer de manière à ce que justice soit rendue entre les parties.

[35] Cette souplesse comprend le fait d'attribuer un poids approprié à chacun des facteurs, suivant les circonstances, l'octroi de l'autorisation, et ce, même si l'un des quatre critères ordinaires n'est pas présent et la nécessité de satisfaire un cinquième facteur, celui des faits de l'espèce. Dans l'arrêt *Grewal*, précité, le juge en chef Thurlow a prévenu qu'il serait erroné d'établir des règles qui auraient pour effet de restreindre un pouvoir discrétionnaire que le législateur n'a pas jugé bon de restreindre.

[36] Dans l'affaire *Bande indienne Metlakatla c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 553, j'ai eu l'occasion de passer en revue la jurisprudence récente de la Cour d'appel fédérale à propos des principes entourant

proper principles surrounding applications for extension of time to commence judicial review proceedings in this Court.

[37] I wrote the following at paragraphs 33 and 34 of that decision:

To grant or refuse a request for an extension of time to launch a judicial review application is a matter of discretion which must be exercised on proper principles. Those principles are well known with the Federal Court of Appeal's decision in *Grewal v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* [1985] 2 F.C. 263, being the seminal case.

From *Grewal*, above, and other decisions of the Federal Court of Appeal, the task at hand is as follows:

– A number of considerations or factors must be taken into account in the exercise of the discretion;

– These factors include: (1) a continuing intention to bring the application, (2) any prejudice to the parties opposite, (3) a reasonable explanation for the delay, (4) whether the application has merit i.e., discloses an arguable case (hereinafter the four-prong test) and (5) all other relevant factors particular to the case [emphasis mine], see *James Richardson International Ltd. v. Canada* [2006] FCA 180 at paragraphs 33 to 35;

– As explained in *Jakutavicius v. Canada (Attorney General)* [2004] FCA 289, these factors or consideration are not rules that fetter the discretionary power of the Court. Once the relevant consideration or factors are selected, sufficient weight must be given to each of those factors or considerations;

– The weight to be given to each of the factors or considerations will vary with the circumstance of each case (*Stanfield v. Canada*, 2005 FCA 107);

– The underlying consideration in an application to extend time is to ensure that justice is done between the parties. The usual consideration in the standard four-prong test of continuing intention, an arguable case, a reasonable explanation for the delay and prejudice to another party is a means of ensuring the fulfilment of the underlying consideration of ensuring that justice is done between the parties. An extension of time can be granted even if one of the standard criteria is not satisfied (*Minister of Human Resources Development v. Hogervorst*, 2007 FCA 41; and

les demandes de prorogation du délai prévu pour introduire une procédure de contrôle judiciaire devant la Cour.

[37] Aux paragraphes 33 et 34 de cette décision, j'ai écrit ce qui suit :

Accorder ou rejeter une demande de prorogation du délai prévu pour l'introduction d'une procédure de contrôle judiciaire relève d'un pouvoir discrétionnaire qui doit être exercé d'après les principes applicables. Ces principes sont bien établis depuis un arrêt de la Cour d'appel fédérale, *Grewal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 2 C.F. 263, qui fait aujourd'hui jurisprudence.

D'après l'arrêt *Grewal* ainsi que d'autres arrêts de la Cour d'appel fédérale, la tâche à accomplir est la suivante :

– plusieurs facteurs ou considérations doivent être pris en compte dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire;

– ces facteurs sont les suivants : (1) l'intention constante de déposer la demande, (2) l'absence de préjudice pour la partie adverse, (3) le motif du délai, (4) le bien-fondé de la demande, à savoir si elle repose sur des arguments défendables (ci-après le critère en quatre volets), et (5) tous les autres facteurs pertinents propres à l'affaire [c'est moi qui souligne], voir l'arrêt *James Richardson International Ltd. c. Canada* [2006] A.C.F. 180, paragraphes 33 à 35;

– ainsi que l'expliquait la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Jakutavicius c. Canada (Procureur général)*, [2004] A.C.F. 289, ces facteurs ou considérations ne sont pas des règles qui entravent le pouvoir discrétionnaire de la Cour. Après que sont choisis les facteurs ou considérations à retenir, un poids suffisant doit être accordé à chacun d'eux;

– le poids à accorder à chacun des facteurs ou considérations variera selon chaque cas d'espèce (*Stanfield c. Canada*, 2005 CAF 107);

– le principal facteur à prendre en compte dans une demande de prorogation de délai est la nécessité de faire en sorte que justice soit rendue entre les parties. La prise en compte des facteurs accessoires compris dans le critère en quatre volets, à savoir l'intention constante de déposer la demande, l'existence d'arguments défendables, motif du délai et l'absence de préjudice pour la partie adverse, constitue un moyen de garantir l'accomplissement du critère principal, celui de faire en sorte que justice soit rendue entre les parties. Une prorogation de délai peut être accordée même si l'un des facteurs accessoires n'est pas respecté (*Ministre du Développement des ressources humaines c. Hogervorst*, 2007 CAF 41); et

– The factors in the test are not conjunctive (*Grewal*, above, at pages 11 and 13).

[38] Counsel for the Attorney General argues the Commissioner had to take into account the principled approach set out in *Gattellaro*, above, which involves a consideration of the standard four-part test of: (1) a continuing intention to bring the Court proceeding; (2) any prejudice to the parties opposite; (3) a reasonable explanation for the delay; and (4) whether the application has merit.

[39] Counsel for the Attorney General suggests the four-part test contains the exclusive factors to be considered and all four factors must be met, i.e. they are conjunctive.

[40] I find the Attorney General's argument reflects an inflexibility which the recent jurisprudence has discarded in the interest of justice. Clearly, the Federal Court of Appeal's jurisprudence indicates that the standard four-prong test is not exclusive. A decision maker on an application for an extension of time must consider all other factors relevant to a particular case and assign appropriate weight to each. This suggests a contextualized approach to such an application. Moreover, as noted, the weight to be accorded to each factor will vary in the circumstances. My appreciation of the Commissioner's affidavit is that he has embraced, as his counsel did before me, the flexible and contextual approach espoused by the Federal Court of Appeal as applied to the particular circumstances of appeals to the Review Tribunal as contrasted to those, in the different context of the PAB, which is the final internal review process in disability claims.

[41] I conclude on this point by finding that the standard four-part test stated in *Gattellaro*, above, albeit concerned with an extension of time to obtain leave to appeal to the PAB, is an equally relevant but not exclusive consideration which must be taken into account when the Commissioner decides on an application to extend time to appeal to the Review Tribunal a reconsideration

– les facteurs compris dans le critère ne sont pas conjonctifs (arrêt *Grewal*, précité, pages 11 et 13).

[38] L'avocate du procureur général fait valoir que le commissaire devait tenir compte de la méthode d'analyse raisonnée qui est exposée dans la décision *Gattellaro*, précitée, laquelle méthode consiste à prendre en considération le critère en quatre volets habituel suivant : 1) l'intention persistante d'engager la procédure devant la Cour; 2) l'absence de préjudice pour les autres parties; 3) une explication raisonnable pour le retard; et 4) si la demande est fondée.

[39] Au dire de l'avocate du procureur général, le critère en quatre volets contient les facteurs exclusifs dont il faut tenir compte et il est obligatoire d'y satisfaire; ils sont donc conjonctifs.

[40] À mon avis, l'argument du procureur général traduit un manque de souplesse que la jurisprudence récente a écarté dans l'intérêt de la justice. À l'évidence, il ressort de la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale que le critère en quatre volets habituel n'est pas exclusif. Le décideur saisi d'une demande de prorogation de délai doit prendre en considération tous les autres facteurs qui s'appliquent à un cas particulier et attribuer à chacun le poids qui convient. Cela dénote une approche contextualisée à l'égard d'une telle demande. Par ailleurs, comme je l'ai indiqué plus tôt, le poids à accorder à chaque facteur variera suivant les circonstances. Selon moi, dans son affidavit, le commissaire a souscrit, comme son avocate devant moi, à l'approche souple et contextuelle que la Cour d'appel fédérale a adoptée à l'égard des circonstances particulières des appels interjetés devant le tribunal de révision, par contraste avec les appels interjetés dans le contexte différent de la CAP, qui représente le dernier processus d'examen interne d'une demande de prestations d'invalidité.

[41] En terminant sur ce point, je conclus que le critère en quatre volets habituel qui est énoncé dans la décision *Gattellaro*, précitée, même s'il se rapporte à une prorogation du délai prescrit pour obtenir l'autorisation d'interjeter appel devant la CAP, est un facteur tout aussi pertinent mais non exclusif dont il faut tenir compte lorsque le commissaire se prononce sur une demande de prorogation du délai prévu pour porter en appel, devant

decision by the Minister denying disability benefits under the CPP or the *Old Age Security Act*.

[42] As I see it, the essence of the jurisprudence is that the standard four-part test is relevant to all instances in which an extension of time to commence a proceeding is at stake whether it be the commencement of a proceeding in this Court or before an administrative tribunal. As I see it, the distinguishing factors advanced by counsel for the Commissioner as between the Review Tribunal and the PAB are not sufficient to lead me to conclude that the standard four-part test is not appropriate to the Commissioner's extension of time decisions on late appeals.

[43] The differentiating factors mentioned by the Commissioner and his counsel can be accommodated by the Commissioner in the weight to be assigned to each element of the standard four-part test with an arguable case and prejudice to the other side being the major elements as well as taking into account factors relevant to the particular case.

[44] In this context, the Commissioner enumerated additional considerations or additional factors which are specific to the Review Tribunal process. I agree with counsel for the Attorney General that these factors are too general and not sufficiently individualized to qualify as stand-alone factors which could be invoked on their own by the Commissioner to justify the grant of leave.

[45] This is not to say that, in a particular case, depending upon the evidence before the Commissioner, one or more of them may not be of some relevance. Whether they are will depend upon the facts of a particular case. This is where the residual factor mentioned in *Grewal*, above, comes into play. The point is that if the Commissioner is to take into account any additional factors, he must say so.

[46] Finally, counsel for the Attorney General argued that while the Commissioner stated in his affidavit that

le tribunal de révision, une décision de reconsidération par laquelle le ministre a refusé d'octroyer des prestations d'invalidité sous le régime du RPC ou de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

[42] Selon moi, la jurisprudence indique essentiellement que le critère en quatre volets habituel s'applique à toutes les situations dans lesquelles entre en jeu une prorogation du délai prévu pour engager une procédure, qu'il soit question de l'introduction d'une procédure devant la Cour ou devant un tribunal administratif. À mon avis, les facteurs de distinction entre le tribunal de révision et la CAP que l'avocate du commissaire a invoqués ne sont pas suffisants pour m'amener à conclure que le critère en quatre volets habituel ne s'applique pas aux décisions en matière de prorogation du délai que prend le commissaire dans le cas d'un appel tardif.

[43] Les facteurs de différenciation qu'ont mentionnés le commissaire et son avocate peuvent être pris en compte par le commissaire dans l'examen du poids à attribuer à chaque élément du critère en quatre volets habituel, le volet de la cause défendable et celui du préjudice causé à l'autre partie étant les éléments principaux, de même que le fait de tenir compte des facteurs relatifs à l'affaire en question.

[44] Dans ce contexte, le commissaire a énuméré d'autres éléments ou d'autres facteurs propres au processus que suit le tribunal de révision. Je suis d'accord avec l'avocate du procureur général que ces facteurs sont trop généraux et insuffisamment individualisés pour être considérés comme des facteurs indépendants que le commissaire pourrait invoquer séparément pour justifier d'accorder l'autorisation demandée.

[45] Cela ne veut pas dire que, dans une affaire particulière, suivant la preuve soumise au commissaire, l'un ou plusieurs de ces facteurs n'ont peut-être pas une certaine pertinence. Cela dépendra des faits de l'affaire en question. C'est là qu'intervient le facteur résiduel mentionné dans l'arrêt *Grewal*, précité. Il reste que, si le commissaire tient compte de facteurs additionnels, il doit le dire.

[46] Enfin, l'avocate du procureur général a soutenu que, même si le commissaire a déclaré dans son affidavit

he applied the *Gattellaro* test, there is no evidence in the record that he did. This argument will be considered in the context of the next issue.

[47] On the basis of the above, this Court's intervention is not warranted in connection with issue No. 1.

Issue No. 2: The duty to provide reasons which are adequate

[48] Counsel for the Minister argues the Commissioner breached the duty of fairness by providing no reasons for his decision to extend time. While it is true that when he wrote to the Minister on March 13, 2006 to inform him of his decision to extend time, the Commissioner did not provide the Minister with the reasons why he was extending time, the record shows that on March 7, 2006, Mr. Iannitti had recommended to him in writing he should extend time for three reasons which have previously been described in these reasons. The record shows that the Commissioner accepted that recommendation on March 10, 2006.

[49] Counsel for the Commissioner argued the Commissioner, being an administrative tribunal making a preliminary decision which did not decide the merits of Mr. Pentney's case, should not be burdened with the requirement to provide reasons for decision, relying on Justice Ross' decision in *West Fraser Timber Co. (c.o.b. Eurocan Pulp & Paper Co.) v. Thomson* (2001), 38 Admin. L.R. (3d) 178 (B.C.S.C.) sustained in the British Columbia Court of Appeal reported at (2002), 45 Admin. L.R. (3d) 318.

[50] Counsel for the Commissioner also refers to the Supreme Court of Canada's decision in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraphs 35 through 44 where Justice L'Heureux-Dubé (on behalf of the Supreme Court of Canada), discussed the requirements emphasizing that at paragraph 43 where she wrote:

In my opinion, it is now appropriate to recognize that, in certain circumstances, the duty of procedural fairness will require the provision of a written explanation for a decision.

avoir appliqué le critère énoncé dans la décision *Gattellaro*, rien dans le dossier ne prouve qu'il l'a fait. Nous examinerons cet argument dans le contexte de la question suivante.

[47] Au vu de ce qui précède, il n'est pas justifié que la Cour intervienne en ce qui concerne la question en litige n° 1.

La question en litige n°2 : l'obligation de fournir des motifs adéquats

[48] L'avocate du ministre soutient que le commissaire a manqué à l'obligation d'équité en ne motivant pas sa décision de proroger le délai. Bien qu'il soit vrai que, lorsqu'il a écrit au ministre le 13 mars 2006 pour l'informer de sa décision de proroger le délai, le commissaire ne lui a pas indiqué pourquoi il le faisait, le dossier indique que, le 7 mars 2006, M. Iannitti lui avait recommandé par écrit de proroger le délai pour trois raisons, qui sont décrites plus tôt dans les présents motifs. Il ressort du dossier que le commissaire a souscrit à cette recommandation le 10 mars 2006.

[49] L'avocate du commissaire a fait valoir que son client — un tribunal administratif ayant pris une décision préliminaire ne statuant pas sur le bien-fondé de la cause de M. Pentney — ne devrait pas avoir à supporter le fardeau d'être tenu de motiver sa décision, se fondant à cet égard sur la décision du juge Ross dans l'affaire *West Fraser Timber Co. (c.o.b. Eurocan Pulp & Paper Co.) v. Thomson* (2001), 38 Admin. L.R. (3d) 178 (C.S. C.-B.), confirmée par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (2002), 45 Admin. L.R. (3d) 318.

[50] L'avocate du commissaire se reporte également à l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 35 à 44, où la juge L'Heureux-Dubé (s'exprimant au nom de la Cour suprême du Canada), a analysé les exigences à remplir à cet égard, au paragraphe 43 :

À mon avis, il est maintenant approprié de reconnaître que, dans certaines circonstances, l'obligation d'équité procédurale requerra une explication écrite de la décision. Les solides

The strong arguments demonstrating the advantages of written reasons suggest that, in cases such as this where the decision has important significance for the individual, when there is a statutory right of appeal, or in other circumstances, some form of reasons should be required. This requirement has been developing in the common law elsewhere. The circumstances of the case at bar, in my opinion, constitute one of the situations where reasons are necessary. The profound importance of an H & C decision to those affected, as with those at issue in *Orlowski, Cunningham, and Doody*, militates in favour of a requirement that reasons be provided. It would be unfair for a person subject to a decision such as this one which is so critical to their future not to be told why the result was reached. [Emphasis mine.]

[51] What Justice L'Heureux-Dubé wrote in the foregoing paragraph militates in favour of the argument that the Minister should know why the Commissioner extended time and, on the other hand, why an applicant requesting an extension of time was refused that extension. In either case, they should be told why the result was reached.

[52] I conclude the Commissioner had an obligation to provide reasons for extending the time to appeal to the Review Tribunal, a decision rendered in May 2003. The length of time, in itself, calls for an explanation why an extension of time was granted in the circumstances of this case. *Hogervorst* is authority for this proposition (see paragraphs 30 and 31). I cite other relevant authority in favour of reasons in the context of the CPP.

[53] Justice Dawson in *Roy*, above, again dealing with a situation where an extension of time had been granted to the PAB at paragraph 13 of her decision held that while there is no statutory requirement to provide reasons “where a full discretionary power has been conferred upon a judicial officer, and where there is nothing on the face of the record that suggests the judicial exercise of the discretion, it is incumbent upon the judicial officer to support the exercise of discretion with reasons.”

[54] Moreover, as stated by Justice Snider in *Gattellaro* [at paragraph 10], above, where an extension of time is made *ex parte* without submission from the Minister “it seems even more critical in the interests of justice, that

arguments démontrant les avantages de motifs écrits indiquent que, dans des cas comme en l'espèce où la décision revêt une grande importance pour l'individu, dans des cas où il existe un droit d'appel prévu par la loi, ou dans d'autres circonstances, une forme quelconque de motifs écrits est requise. Cette exigence est apparue dans la common law ailleurs. Les circonstances de l'espèce, à mon avis, constituent l'une de ces situations où des motifs écrits sont nécessaires. L'importance cruciale d'une décision d'ordre humanitaire pour les personnes visées, comme celles dont il est question dans les arrêts *Orlowski, Cunningham et Doody*, milite en faveur de l'obligation de donner des motifs. Il serait injuste à l'égard d'une personne visée par une telle décision, si essentielle pour son avenir, de ne pas lui expliquer pourquoi elle a été prise. [Non souligné dans l'original.]

[51] Ce que dit la juge L'Heureux-Dubé dans le paragraphe qui précède milite en faveur de l'argument selon lequel le ministre devrait savoir pourquoi le commissaire a prorogé le délai et, par ailleurs, pourquoi une personne qui demande une prorogation de délai se la voit refuser. Dans l'un ou l'autre cas, il faudrait dire pourquoi on est arrivé à ce résultat.

[52] Je conclus que le commissaire était tenu de motiver la décision de proroger le délai prévu pour interjeter appel auprès du tribunal de révision d'une décision rendue en mai 2003. Le temps écoulé exige en lui-même qu'il soit expliqué pourquoi une prorogation a été accordée dans les circonstances de l'espèce. L'arrêt *Hogervorst* étaye cette thèse (voir les paragraphes 30 et 31). Je cite d'autres décisions jurisprudentielles pertinentes en faveur de la fourniture de motifs dans le contexte du RPC.

[53] Dans la décision *Roy*, précitée, où il était également question d'une situation dans laquelle une prorogation de délai avait été accordée à la CAP, la juge Dawson, au paragraphe 13 de sa décision, a statué que, même si la loi n'exige pas de fournir des motifs « lorsqu'un plein pouvoir discrétionnaire a été conféré à un officier de justice, et que rien dans le dossier n'indique l'exercice judiciaire du pouvoir discrétionnaire, il incombe à l'officier de justice de motiver l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ».

[54] En outre, comme l'a déclaré la juge Snider dans la décision *Gattellaro* [au paragraphe 10], précitée, lorsque la décision de proroger le délai a été prise *ex parte* sans observations du ministre, « il est indispensable dans

the record demonstrates clearly that all of these factors have been addressed by the decision maker.”

[55] In the circumstances of this case, I am satisfied that the Commissioner gave reasons for decision. Whether those reasons are adequate is a separate question.

[56] The record before me, on this point, is similar to the one endorsed in *Baker*, above. In this case, the reasons are found in Mr. Iannitti’s written reasons for recommending to the Commissioner he extend time. In *Baker*, above, Justice L’Heureux-Dubé held the reasons requirement was fulfilled in the notes of the immigration officer. She stated, at paragraph 44: “Accepting documents, such as these notes as sufficient reasons is part of the flexibility that is necessary . . . when courts evaluate the requirements of the duty of fairness with recognition of the day-to-day realities of administrative agencies and the many ways in which the values underlying the principles of procedural fairness can be assured. It upholds the principle that individuals are entitled to fair procedures and open decision-making, but recognizes that in the administrative context, this transparency may take place in various ways.”

[57] In my view the operational realities of the Office of the Commissioner mandate the approach suggested in *Baker* holding that the recommendations of these officials constitute the Commissioner’s reasons, if accepted. This principle has been recognized in the case of other high-volume decision makers such as the Canadian Human Rights Commission where investigations are numerous, carried out by staff investigators who make recommendations to the Commission whether to dismiss or accept a complaint.

[58] The next question is whether the reasons, as reflected in the record, show that they were adequate.

[59] On this point, Justice Sexton, in *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25 (C.A.), at paragraphs 21 and 22 wrote:

l’intérêt de la justice que le dossier révèle clairement que tous ces facteurs ont été examinés par le décideur ».

[55] Dans les circonstances de l’espèce, je suis persuadé que le commissaire a motivé sa décision. Quant à la question de savoir si les motifs en question sont adéquats, c’est une autre affaire.

[56] Sur ce point, le dossier dont je suis saisi est semblable à celui auquel il a été souscrit dans l’arrêt *Baker*, précité. Dans la présente espèce, les motifs figurent dans les raisons écrites pour lesquelles M. Iannitti a recommandé au commissaire de proroger le délai. Dans *Baker*, précité, la juge L’Heureux-Dubé a décrété que les notes de l’agent d’immigration satisfaisaient à l’exigence des motifs à fournir. Comme elle l’a déclaré, au paragraphe 44 : « L’admission de documents tels que ces notes comme motifs de la décision fait partie de la souplesse nécessaire [...] quand des tribunaux évaluent les exigences de l’obligation d’équité tout en tenant compte de la réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d’assurer le respect des valeurs qui fondent les principes de l’équité procédurale. Cela confirme le principe selon lequel les individus ont droit à une procédure équitable et à la transparence de la prise de décision, mais reconnaît aussi qu’en matière administrative, cette transparence peut être atteinte de différentes façons. »

[57] À mon avis, les réalités pratiques du Bureau du commissaire obligent à recourir à la démarche suggérée dans l’arrêt *Baker*, c’est-à-dire que les recommandations de ces agents constituent les motifs du commissaire, si elles sont retenues. Ce principe a été reconnu dans le cas d’autres décideurs à grand volume tels que la Commission canadienne des droits de la personne, où les enquêtes sont nombreuses et menées par des enquêteurs internes qui recommandent à la Commission de rejeter ou de retenir une plainte.

[58] La question suivante consiste à savoir si les motifs, tels qu’indiqués dans le dossier, étaient adéquats.

[59] Sur ce point, le juge Sexton a écrit ce qui suit dans la décision *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.), aux paragraphes 21 et 22 :

The duty to give reasons is only fulfilled if the reasons provided are adequate. What constitutes adequate reasons is a matter to be determined in light of the particular circumstances of each case. However, as a general rule, adequate reasons are those that serve the functions for which the duty to provide them was imposed. In the words of my learned colleague Evans J.A., “[a]ny attempt to formulate a standard of adequacy that must be met before a tribunal can be said to have discharged its duty to give reasons must ultimately reflect the purposes served by a duty to give reasons.”

The obligation to provide adequate reasons is not satisfied by merely reciting the submissions and evidence of the parties and stating a conclusion. Rather, the decision maker must set out its findings of fact and the principal evidence upon which those findings were based. The reasons must address the major points in issue. The reasoning process followed by the decision maker must be set out and must reflect consideration of the main relevant factors. [Endnotes omitted.]

[60] In the case at hand, the purpose for requiring reasons which are adequate is in order to assess whether the Commissioner had regard to all relevant considerations when deciding to extend the time. This issue, in this case, is to be examined by reference to the recommendations made by Mr. Iannitti supplemented by reference to any relevant documentation in the record which would shed light on the consideration of those relevant factors.

[61] On the face of the record, Mr. Iannitti’s written recommendations do not evidence a consideration of all of the relevant factors which must be considered and weighed for the granting of an extension of time by the Commissioner. Moreover, a review of the documentary record, such as Mr. Pentney’s request for an extension of time, show, from an evidentiary point of view, that documentation does not support a consideration of all relevant factors.

[62] This is so with respect to Mr. Pentney’s continuing intention to appeal the Minister’s decision where a contrary intention is expressed he had opted for payments from GWL and, if they had continued, would not have applied to the CPP. A reasonable explanation for the delay suffers from the same infirmities.

L’obligation de motiver une décision n’est remplie que lorsque les motifs fournis sont suffisants. Ce qui constitue des motifs suffisants est une question qui doit être tranchée en fonction des circonstances de chaque espèce. Toutefois, en règle générale, des motifs sont suffisants lorsqu’ils remplissent les fonctions pour lesquelles l’obligation de motiver a été imposée. Pour reprendre les termes utilisés par mon collègue le juge d’appel Evans [TRADUCTION]: « [t]oute tentative pour formuler une norme permettant d’établir le caractère suffisant auquel doit satisfaire un tribunal afin de s’acquitter de son obligation de motiver sa décision doit en fin de compte traduire les fins visées par l’obligation de motiver la décision ».

On ne s’acquitte pas de l’obligation de donner des motifs suffisants en énonçant simplement les observations et les éléments de preuve présentés par les parties, puis en formulant une conclusion. Le décideur doit plutôt exposer ses conclusions de fait et les principaux éléments de preuve sur lesquels reposent ses conclusions. Les motifs doivent traiter des principaux points en litige. Il faut y retrouver le raisonnement suivi par le décideur et l’examen des facteurs pertinents. [Notes en bas de page omises.]

[60] Dans la présente affaire, la raison pour laquelle il est nécessaire de fournir des motifs suffisants est d’évaluer si le commissaire a tenu compte de tous les facteurs pertinents au moment de décider de proroger le délai. Cette question, en l’espèce, doit être examinée en se reportant aux recommandations de M. Iannitti, ainsi qu’à n’importe quel document pertinent contenu dans le dossier qui jetterait un peu de lumière sur la prise en considération de ces facteurs pertinents.

[61] Au vu du dossier, les recommandations écrites de M. Iannitti ne montrent pas que l’on a tenu compte de la totalité des facteurs pertinents qui doivent être pris en compte et soupesés pour que le commissaire accorde une prorogation de délai. Par ailleurs, un examen des éléments du dossier documentaire, comme la demande de prorogation de délai de M. Pentney, montre, du point de vue de la preuve, que ces documents n’établissent pas que l’on a tenu compte de la totalité des facteurs pertinents.

[62] C’est le cas pour ce qui est de l’intention persistante de M. Pentney de porter en appel la décision du ministre, face à l’expression d’une intention contraire M. Pentney avait décidé de recevoir des paiements de GWL et, si ces derniers s’étaient poursuivis, il n’aurait pas présenté de demande au RPC. Une explication raisonnable pour le retard souffre des mêmes lacunes.

[63] In terms of arguable case and prejudice to the Minister we are left to speculate on what that arguable case or the prejudice may be, albeit, Mr. Pentney states in his request documents that he tried to work and has medical evidence which he did not provide to show that his condition, as at December 31, 2004 (the minimum contributory period), satisfies the test of disability for the purposes of obtaining disability payments under the CPP.

[64] Some of the reasons provided by Mr. Iannitti might qualify as appropriate additional contextual factors in Mr. Pentney's particular case but they are not clearly identified as such in Mr. Iannitti's recommendations nor in the documentary record.

[65] I conclude by finding that the record before me fails to disclose adequate reasons for the grant of an extension of time and this failure warrants this Court's intervention. Based on this record, this Court cannot exercise its supervisory jurisdiction to determine whether the Commissioner properly exercised his discretion to extend time on the basis of Mr. Iannitti's recommendation on the evidentiary record.

Issue No. 3 – Does the extension of time in this case constitute an impermissible collateral attack on a previous final decision of the Minister?

[66] This issue requires a consideration of the Federal Court of Appeal's decision in *Hogervorst*, above.

[67] The relevant facts of that case are:

(1) On June 6, 2005, a member of the PAB extended time and leave to appeal to the PAB a decision of the Review Tribunal rendered seven years earlier on November 4, 1997 (hereinafter referred to as RT-1).

(2) By decision RT-1, the Review Tribunal dismissed the respondent's appeal from the Minister's reconsideration

[63] Pour ce qui est des facteurs de la cause défendable et du préjudice pour le ministre, nous ne pouvons que conjecturer sur ce que cette cause défendable ou ce préjudice pourraient être; toutefois, M. Pentney déclare dans ses documents de demande qu'il a essayé de travailler et qu'il a des preuves médicales qu'il n'a pas fournies pour montrer que son état, en date du 31 décembre 2004 (la période de cotisation minimale) satisfait au critère de l'invalidité aux fins de l'obtention de prestations d'invalidité sous le régime du RPC.

[64] Certaines des raisons que M. Iannitti a données pourraient être considérées comme des facteurs contextuels additionnels dans le cas particulier de M. Pentney, mais ces raisons ne sont pas clairement identifiées en tant que telles, ni dans les recommandations de M. Iannitti, ni dans le dossier documentaire.

[65] Je conclus en disant que le dossier qui m'est soumis ne comporte pas de motifs adéquats pour accorder une prorogation de délai, et cette lacune justifie l'intervention de la Cour. Au vu du dossier, la Cour ne peut exercer sa fonction de surveillance et décider si le commissaire a exercé à bon droit son pouvoir discrétionnaire pour proroger le délai en s'appuyant sur la recommandation de M. Iannitti concernant le dossier de preuve.

La question en litige n°3 : la prorogation de délai constitue-t-elle une contestation incidente inadmissible à l'égard d'une décision définitive antérieure du ministre?

[66] Cette question exige l'examen de la décision que la Cour d'appel fédérale a rendue dans l'affaire *Hogervorst*, précitée.

[67] Les faits pertinents de cette affaire sont les suivants :

1) Le 6 juin 2005, un membre de la CAP a accordé une prorogation de délai et l'autorisation d'interjeter appel auprès de la CAP d'une décision que le tribunal de révision avait rendue sept ans plus tôt, soit le 4 novembre 1997 (décision appelée ci-après « TR-1 »).

2) Par la décision TR-1, le tribunal de révision avait rejeté l'appel de Joy Hogervorst (l'intimée) contre la

decision she was not eligible for disability payments under the CPP. The Review Tribunal informed her she could seek leave to appeal RT-1 within 90 days or such longer period as the Chairman or Vice-Chairman of the PAB might allow. The respondent did not appeal RT-1 which became final and binding under subsection 84(1) of the CPP which provides that a Review Tribunal or the PAB has the authority to determine any questions of fact and law 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” [emphasis added] subject to subsection 84(2) which provides that: “[t]he 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” (emphasis mine).

(3) Because RT-1 was final and binding, Joy Hogervorst could be entitled to disability benefits only if she established she became disabled between November 5 and December 31, 1997, the day she last satisfied the contributory requirements.

(4) She made a second application for disability benefits in January 2000. Her application was denied by the Minister initially and upon reconsideration. She appealed to the Review Tribunal which dismissed her appeal on October 1, 2001 (hereinafter RT-2) on the grounds there were no new facts with respect to RT-1 and it was not satisfied that she had a severe and prolonged disability prior to December 31, 1997. RT-2 was not appealed to the PAB and became final and binding.

(5) On November 16, 2001, she made an application pursuant to subsection 84(2) of the CCP to reopen RT-2. Subsection 84(2) authorizes a Review Tribunal to

décision de reconsidération du ministre selon laquelle elle n’avait pas droit à des prestations d’invalidité en vertu du RPC. Le tribunal de révision l’avait informée qu’elle pouvait solliciter l’autorisation de porter en appel la décision TR-1 dans les 90 jours suivants ou dans le délai plus long que le président ou le vice-président de la CAP pouvait autoriser. L’intimée n’a pas interjeté appel de la décision TR-1, laquelle est devenue définitive et obligatoire aux termes du paragraphe 84(1) du RPC; selon cette disposition, un tribunal de révision ou la CAP a autorité pour décider des questions de droit ou de fait et «[l]a 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 » [non souligné dans l’original], et ce, sous réserve du paragraphe 84(2), dont le texte est le suivant : « 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 » (non souligné dans l’original).

3) La décision TR-1 étant définitive et obligatoire, Joy Hogervorst ne pouvait avoir droit à des prestations d’invalidité que si elle établissait que son invalidité avait débuté entre le 5 novembre et le 31 décembre 1997, soit la date à laquelle sa période de cotisation avait pris fin.

4) Joy Hogervorst a présenté une seconde demande de prestations d’invalidité en janvier 2000. Cette demande a été rejetée par le ministre une première fois et, ensuite, après reconsidération. Elle a fait appel auprès du tribunal de révision, qui a rejeté son appel le 1<sup>er</sup> octobre 2001 (décision appelée ci-après « TR-2 ») au motif qu’il n’y avait pas de faits nouveaux au regard de la décision TR-1 et qu’il n’était pas convaincu qu’elle souffrait d’une invalidité grave et prolongée avant le 31 décembre 1997. La décision TR-2 n’a pas été portée en appel auprès de la CAP et elle est devenue définitive et obligatoire.

5) Le 16 novembre 2001, Joy Hogervorst a présenté une demande de réouverture de la décision TR-2 en vertu du paragraphe 84(2) du RPC. Cette disposition autorise un

rescind or amend its prior decision on the basis of new facts. On March 6, 2002, the Review Tribunal found that the new evidence submitted by Joy Hogervorst did not meet the test for new facts and consequently that application was dismissed (hereinafter as RT-3).

(6) Joy Hogervorst was granted leave to appeal RT-3 to the PAB who dismissed her appeal on jurisdictional grounds that the Board had no authority to hear the appeal since there were no new facts. Her recourse was to seek judicial review which she did not do. Rather, she applied in March 2007 to a member of the PAB for an extension of time and leave to appeal RT-1. As noted, a member of the PAB granted an extension of time and leave to appeal without providing written reasons although more than seven years had elapsed since RT-1 had been rendered.

(7) The Minister unsuccessfully challenged the extension of time and leave decision by way of judicial review to the Federal Court. The Minister's application was dismissed on March 30, 2006. The Minister appealed to the Federal Court of Appeal who allowed the appeal.

[68] The Federal Court of Appeal allowed the appeal on the basis the member's decision to grant leave to appeal RT-1 amounted to a collateral attack against RT-2. Both of these decisions had concluded Joy Hogervorst was not disabled in the case of RT-1 for the period ended November 4, 1997 and for RT-2 during the one-month period between November 4, 1997 and December 31, 1997. Justice Létourneau found that RT-2 was conclusive on the issue of her disability for the period up to December 31, 1997 and [at paragraph 19] "[t]hus, an appeal against the RT-1 decision collaterally attacks the RT-2 decision that is also final and binding for all purposes of the CPP pursuant to subsection 84(1) of the CPP."

tribunal de révision à annuler ou à modifier une décision antérieure sur la foi de faits nouveaux. Le 6 mars 2002, le tribunal de révision a conclu que les nouveaux éléments de preuve soumis ne satisfaisaient pas au critère des faits nouveaux et, par conséquent, la demande a été rejetée (décision appelée ci-après « TR-3 »).

6) Joy Hogervorst a obtenu l'autorisation d'interjeter appel de la décision TR-3 auprès de la CAP, qui a rejeté son appel pour des motifs de compétence, à savoir que la Commission n'était pas compétente pour entendre l'appel puisqu'il n'y avait aucun fait nouveau. Joy Hogervorst pouvait solliciter un contrôle judiciaire, ce qu'elle n'a pas fait. Elle a plutôt demandé à un membre de la CAP, en mars 2007, une prorogation de délai et l'autorisation d'interjeter appel de la décision TR-1. Comme je l'ai indiqué plus tôt, un membre de la CAP a accordé la prorogation de délai et l'autorisation d'interjeter appel sans motifs écrits, et ce, même s'il s'était écoulé plus de sept ans depuis le prononcé de la décision TR-1.

7) Le ministre a contesté, sans succès toutefois, la décision portant sur la prorogation de délai et l'autorisation d'appel en procédant par voie de contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale. La demande du ministre a été rejetée le 30 mars 2006. Ce dernier a ensuite porté l'affaire en appel auprès de la Cour d'appel fédérale, qui y a fait droit.

[68] La Cour d'appel fédérale a fait droit à l'appel en se fondant sur le fait que la décision du membre de la CAP d'autoriser à interjeter appel de la décision TR-1 équivalait à une contestation incidente de la décision TR-2. Il avait été conclu dans ces deux décisions que Joy Hogervorst n'était pas invalide, dans le cas de la décision TR-1, au cours de la période prenant fin le 4 novembre 1997 et, dans le cas de la décision TR-2, au cours de la période d'un mois entre le 4 novembre et le 31 décembre 1997. Le juge Létourneau a exprimé l'avis que la décision TR-2 était concluante à propos de la question de l'invalidité de Joy Hogervorst pour la période antérieure au 31 décembre 1997 et [au paragraphe 19] « [a]insi, un appel interjeté contre la décision TR-1 conteste indirectement la décision TR-2, qui est également définitive et obligatoire à toutes fins du Régime, en vertu du paragraphe 84(1) du Régime ».

[69] Justice Létourneau [at paragraph 20] stated: “The situation here is analogous to seeking a review of an initial decision without challenging or addressing a subsequent decision reconsidering the same issue and confirming the initial decision. These are two distinct decisions and the second decision must be attacked directly, not collaterally”. He was of the view that the applications Judge at the Federal Court [2006 FC 401] should not have permitted the collateral attack to go on, citing *Budisukma Puncak Sendirian Berhad v. Canada* (2005), 338 N.R. 75 (F.C.A.), at paragraphs 61 and 62: “that collateral attacks against decisions that are final ought to be precluded in the public interest since such attacks encourage conduct contrary to the statute’s objectives and tend to undermine its effectiveness” [at paragraph 21].

[70] Moreover, Justice Létourneau [at paragraph 22] held a finding of disability, pursuant to the appeal against RT-1, would be inconsistent with, and in opposition to RT-2 and RT-3 and cited the Federal Court of Appeal’s decision in *Vidéotron Télécom Ltée v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada* (2005), 345 N.R. 130, at paragraph 13, for the proposition: “the state and stability of the law would be ill served if two potentially contradictory decisions were allowed to co-exist, involving the same parties, on the same issue” (emphasis mine). He again stated that the applications Judge should have intervened and quashed the member’s decision in order to prevent this kind of consequence.

[71] Citing once again the *Berhad* case, at paragraph 60, he stated [at paragraph 24]: “this Court reiterated the principle that a time-limit for the commencement of challenges to administrative decisions is not whimsical. ‘It exists in the public interest, in order to bring finality to administrative decisions so as to ensure their effective implementation without delay and to provide security to those who comply with the decision or enforce compliance with it, often at considerable expense’.” He concluded [at paragraph 27], the challenge to RT-1, if allowed to proceed, “can lead to an intolerable and prejudicial situation, both from the perspective of the public interest and fairness to the appellant” and found the applications Judge erred in not recognizing and giving the effect to the principle of finality in the circumstances.

[69] Le juge Létourneau a déclaré [au paragraphe 20] ce qui suit : « Il s’agit ici d’une situation analogue à une demande de révision d’une première décision sans contestation d’une décision subséquemment rendue sur la même question et confirmant la première. Voici deux décisions distinctes et la deuxième décision doit être contestée directement et non indirectement. » À son avis, le juge des requêtes, de la Cour fédérale [2006 CF 401], aurait dû mettre un frein à cette contestation indirecte, citant à cet égard l’arrêt *Budisukma Puncak Sendirian Berhad c. Canada*, 2005 CAF 267, aux paragraphes 61 et 62 : « toute contestation incidente de décisions définitives devrait être interdite dans l’intérêt public, car une telle contestation encourage un comportement contraire aux objectifs des lois et tend à miner leur efficacité » [au paragraphe 21].

[70] Par ailleurs, le juge Létourneau [au paragraphe 22] a décrété qu’un constat d’invalidité, dans le cadre de l’appel porté contre la décision TR-1, serait incompatible avec les décisions TR-2 et TR-3 et irait à leur rencontre, citant à l’appui de cette thèse la décision de la Cour d’appel fédérale dans l’affaire *Vidéotron Télécom Ltée c. Syndicat canadien des communications, de l’énergie et du papier*, 2005 CAF 90, au paragraphe 13 : « L’état et la stabilité du droit seraient mal servis si l’on permettait la coexistence de deux décisions potentiellement contradictoires” concernant les mêmes parties et la même question » (non souligné dans l’original). Il a déclaré de nouveau que le juge des requêtes aurait dû intervenir et annuler la décision du membre de la CAP pour éviter ce genre de conséquence.

[71] Citant une fois de plus l’arrêt *Berhad*, au paragraphe 60, il a déclaré [au paragraphe 24] ce qui suit : « la Cour a rappelé le principe selon lequel le délai imposé à quiconque veut contester une décision administrative n’est pas affaire de caprice. “Il existe dans l’intérêt public, afin que les décisions administratives acquièrent leur caractère définitif et puissent aussi être exécutées sans délai, apportant la tranquillité d’esprit à ceux qui observent la décision ou qui veillent à ce qu’elle soit observée, souvent à grands frais” ». Il a conclu [au paragraphe 27] que la contestation de la décision TR-1, si l’on acceptait d’y donner suite, « peut produire une situation préjudiciable intolérable tant du point de vue de l’intérêt public que de celui de l’équité pour l’appelant » et a déterminé que le juge des requêtes avait

[72] Applying the rationale of *Hogervorst* to the case before me, counsel for the Attorney General submits that, by granting leave to challenge the Minister's May 28, 2003 decision, the Commissioner has allowed Mr. Pentney to collaterally attack the January 24, 2005 decision of the Minister denying his second application for disability benefits. Counsel for the Attorney General argues Mr. Pentney did not seek a reconsideration of the Minister's decision within 90 days and states his late request to appeal the Minister's decision was refused by the Minister on February 6, 2006. Mr. Pentney did not seek judicial review of the Minister's decision refusing his request to appeal this second Minister's decision. She argues in the absence of such an application for judicial review of the February 6, 2006 refusal to consider his late request for reconsideration, the Minister's decision became final and binding citing the Federal Court of Appeal's decision in *Pincombe v. Canada (Attorney General)* (1995), 189 N.R. 197.

[73] Mr. Pentney relies upon the Commissioner's written argument on this point. The Commissioner acknowledged Mr. Pentney's second application for a disability payment under the CPP was denied by the Minister by letter dated January 24, 2005 and that this denial was not reconsidered at Mr. Pentney's request pursuant to subsection 81(2) of the CPP.

[74] Furthermore, the Commissioner acknowledged there was some initial confusion about the intended recipient of Mr. Pentney's January 11, 2006 letter due to the fact he had inadvertently addressed his letter to HRDC as opposed to the OCRT. The Commissioner states at paragraph 19 of his written memorandum: "The confusion surrounding Mr. Pentney's January 11, 2006 letter was eventually resolved, and his letter was recognized as a request by him for a late appeal of the May 28, 2003 reconsideration decision."

commis une erreur en omettant de reconnaître et de donner effet au principe du caractère définitif des décisions dans les circonstances.

[72] Appliquant à la présente espèce le raisonnement exposé dans l'affaire *Hogervorst*, l'avocate du procureur général soutient qu'en accordant l'autorisation de contester la décision du 28 mai 2003 du ministre, le commissaire a permis à M. Pentney d'entreprendre une contestation incidente de la décision datée du 24 janvier 2005 par laquelle le ministre a rejeté sa seconde demande de prestations d'invalidité. L'avocate du procureur général soutient que M. Pentney n'a pas demandé dans un délai de 90 jours que la décision du ministre soit reconsidérée et elle mentionne que sa demande tardive en vue d'interjeter appel de la décision du ministre a été refusée par ce dernier le 6 février 2006. M. Pentney n'a pas sollicité le contrôle judiciaire de la décision par laquelle le ministre a refusé sa demande d'interjeter appel de cette seconde décision du ministre. L'avocate soutient qu'en l'absence d'une telle demande de contrôle judiciaire concernant le refus signifié le 6 février 2006 d'examiner sa demande tardive de reconsidération, la décision du ministre est devenue définitive et obligatoire, citant à cet effet l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Pincombe c. Canada (Procureur général)*, [1995] A.C.F. n° 1320 (C.A.) (QL).

[73] M. Pentney se fonde sur l'argument écrit du commissaire sur ce point. Ce dernier reconnaît que la seconde demande de M. Pentney en vue d'obtenir des prestations d'invalidité du RPC a été rejetée par le ministre dans une lettre datée du 24 janvier 2005 et que ce refus n'a pas été reconsidéré à la demande de M. Pentney, aux termes du paragraphe 81(2) du RPC.

[74] Qui plus est, le commissaire a reconnu qu'il y avait eu au départ une certaine confusion à propos du destinataire prévu de la lettre datée du 11 janvier 2006 de M. Pentney, car ce dernier, par inadvertance, avait adressé sa lettre à DRHC plutôt qu'au BCTR. Le commissaire mentionne ce qui suit au paragraphe 19 de son mémoire : [TRADUCTION] « La confusion entourant la lettre datée du 11 janvier 2006 de M. Pentney a fini par être réglée, et sa lettre a été reconnue comme une demande de sa part concernant un appel tardif contre la décision de reconsidération datée du 28 mai 2003. »

[75] At paragraph 48 of his written memorandum, the Commissioner accepts Mr. Pentney did not make an application for judicial review of HRDC's decision to refuse his late request for a reconsideration of his second application and that HRDC's decision became final and conclusive.

[76] At paragraph 46 of his written memorandum, the Commissioner wrote:

The intervener acknowledges that Mr. Pentney's second application for CPP disability benefits may be affected by the Department's refusal to accept his late request for reconsideration. However, the intervener submits that even if this decision is found to be final and conclusive, it does not preclude Mr. Pentney from being entitled to appeal the Minister's denial of the CPP disability benefit on another prior, or subsequent application. [Emphasis mine.]

[77] Counsel for the Commissioner argues the law is well settled that a denial of a disability application by the Department, providing there is no appeal to a Review Tribunal, will not prevent a person from being entitled to the disability benefit on a subsequent application. The Commissioner states, in this regard, it has been held that the principle of *res judicata* does not apply to decisions of the Minister or decisions of the Minister's officials as these decisions are administrative rather than judicial, relying on two PAB decisions. The Commissioner further argues that by allowing an unlimited number of applications for CPP disability pension, the Commissioner's decision with respect to Mr. Pentney's late appeal on his first application is entirely consistent with the jurisprudence and the structure and the purpose of the legislation.

[78] The Commissioner argues *Hogervorst*, above, is distinguishable on its facts. There, the applicant for disability payments had the benefit of two Review Tribunal hearings which were full *de novo* hearings which resulted in final decisions on the merits. The Commissioner acknowledges that, barring an appeal to the Pension Appeals Board, a decision of the Review Tribunal is final and binding but submits that in this case there have been no decisions of the Review Tribunal and

[75] Au paragraphe 48 de son mémoire, le commissaire reconnaît que M. Pentney n'a pas présenté de demande de contrôle judiciaire à l'égard de la décision de DRHC de refuser sa demande tardive de reconsidération de sa seconde demande et que la décision de DRHC est devenue définitive et concluante.

[76] Le commissaire a écrit ce qui suit au paragraphe 46 de son mémoire :

[TRADUCTION] L'intervenant reconnaît que la seconde demande de M. Pentney en vue d'obtenir des prestations d'invalidité du RPC peut être touchée par le refus du ministère d'accepter sa demande tardive de reconsidération. Cependant, l'intervenant soutient que même s'il est conclu que cette décision est définitive et concluante, cela n'empêche pas M. Pentney d'avoir le droit d'interjeter appel du refus, par le ministre, du versement de prestations d'invalidité du RPC à la suite d'une autre demande, antérieure ou ultérieure. [Non souligné dans l'original.]

[77] L'avocate du commissaire allègue qu'il est bien établi en droit que le fait que le Ministère rejette une demande de prestations d'invalidité, pourvu qu'un appel ne soit pas interjeté auprès d'un tribunal de révision, n'empêche pas une personne d'avoir droit à des prestations d'invalidité à la suite d'une demande ultérieure. Le commissaire déclare, à cet égard, qu'il a été décrété que le principe de la chose jugée ne s'applique pas aux décisions du ministre ou à celles de ses agents car ces décisions sont de nature administrative plutôt que judiciaire, étant donné qu'elles sont fondées sur deux décisions de la CAP. Le commissaire ajoute qu'en autorisant un nombre illimité de demandes de pension d'invalidité du RPC, sa décision concernant l'appel tardif de M. Pentney contre sa première demande est parfaitement conforme à la jurisprudence ainsi qu'à la structure et à l'objet de la loi.

[78] Le commissaire soutient que l'arrêt *Hogervorst*, précité, est à distinguer de la présente espèce au vu des faits qui lui sont propres. Dans cette décision, l'intimée, qui demandait des prestations d'invalidité, a eu l'avantage de deux audiences d'un tribunal de révision, des audiences tout à fait nouvelles qui se sont soldées par des décisions définitives sur le fond. Le commissaire reconnaît qu'à moins d'un appel auprès de la Commission d'appel des pensions, une décision du tribunal de révision

that, in fact, Mr. Pentney has not yet had the opportunity to have his case heard once by a Review Tribunal, let alone three times.

[79] On the facts of this case, it is clear Mr. Pentney did not appeal to the Review Tribunal within the 90-day time limit prescribed under subsection 82(1) of the CPP the Minister's reconsideration decision of May 28, 2003 denying him a disability payment requested in his first application for a disability payment dated April 15, 2003.

[80] He was specifically advised in the May 28, 2003 decision that he had an appeal as of right to the OCRT provided he do so within 90 days. He was also told in that letter decision that if he decided not to appeal he "may wish to re-apply for a disability benefit later." He did not appeal nor did he re-apply until August 12, 2004 when he made his second disability application to HRDC.

[81] The reason he did not do so seems clear. He was receiving and continued for some time to receive disability payments from his private insurer GWL. From the record, it would appear he made his second application for disability payments after GWL terminated its disability payments to him.

[82] The record is also clear that Mr. Pentney did not seek reconsideration from the Minister when he was advised on January 24, 2005, that the Minister had initially denied his second application. Pursuant to section 81 of the CPP, he had 90 days to do so. He was advised that if he decided not to request a reconsideration he "may wish to re-apply for a disability benefit later."

[83] Rather than re-applying for a disability payment, he waited until January 11, 2006 to then ask the Commissioner "I would like to appeal (late) your denial

est définitive et exécutoire, mais il soutient qu'en l'espèce il n'y a pas eu de décisions du tribunal de révision et que, en fait, M. Pentney n'a pas encore eu l'occasion de faire entendre sa cause une première fois par un tribunal de révision, et encore moins à trois reprises.

[79] Compte tenu des faits de l'espèce, il est évident que M. Pentney n'a pas porté en appel auprès du tribunal de révision dans le délai des 90 jours suivants — prescrit par le paragraphe 82(1) du RPC — la décision de reconsidération datée du 28 mai 2003 par laquelle le ministre a refusé de lui accorder une prestation d'invalidité qu'il avait demandée dans sa première demande de prestations d'invalidité datée du 15 avril 2003.

[80] M. Pentney a été expressément informé, dans la décision datée du 28 mai 2003, qu'il pouvait interjeter appel, de plein droit, auprès du BCTR, pourvu que ce soit dans les 90 jours suivants. Dans cette lettre de décision, on lui a dit aussi que, s'il décidait de ne pas faire appel, il pouvait [TRADUCTION] « présenter plus tard une nouvelle demande de prestations d'invalidité ». Il n'a pas porté la décision en appel, et il n'a pas présenté une nouvelle demande avant le 12 août 2004, date à laquelle il a soumis sa seconde demande de prestations d'invalidité à DRHC.

[81] La raison pour laquelle il ne l'a pas fait semble évidente. Il recevait et a continué de recevoir pendant un certain temps des prestations d'invalidité de son assureur privé, GWL. Il semble, d'après le dossier, qu'il a présenté sa seconde demande de prestations d'invalidité après que GWL eut mis fin aux prestations qu'elle lui versait.

[82] Il ressort clairement aussi du dossier que M. Pentney n'a pas demandé au ministre de reconsidérer sa décision quand il a été informé, le 24 janvier 2005, que le ministre avait rejeté à prime abord sa seconde demande. Selon l'article 81 du RPC, M. Pentney avait 90 jours pour le faire. On l'a informé que s'il décidait de ne pas demander une reconsidération, il pouvait [TRADUCTION] « présenter plus tard une nouvelle demande de prestations d'invalidité. »

[83] Plutôt que de présenter une nouvelle demande de prestations d'invalidité, M. Pentney a attendu jusqu'au 11 janvier 2006 avant de demander au commissaire :

of my request for *CPP* disability benefits of April 15, 2003” [emphasis added].

[84] Why he did so appears from his undated letter to the Commissioner received by the Commissioner’s office on March 2, 2006, where he writes that he has been without any income for a year and a half; he called the government Web site “to get help with this appeal and they advised me that I could appeal the 2003 decision instead of the 2005 decision and possibly get some back payments for the time I have been without.” Referring to the February 6, 2006 decision made by an HRDC official, Mr. Pentney continued informing the Commissioner: “As you can see from my file, when I tried to do this, they just denied this appeal as it was more than 90 days old.”

[85] In parenthesis, HRDC’s February 6, 2006 letter to Mr. Pentney was a denial to reconsider the Minister’s January 24, 2005 decision which, as will be recalled was the Minister’s initial denial of this second application for disability payment dated August 12, 2004.

[86] In his undated letter to the Commissioner, Mr. Pentney pleaded: “Would you please allow me to appeal late for the 2003 decision, due to these extenuating circumstances, to allow me the additional benefits? At least I have saved the government several years of expense.”

[87] I have reviewed Justice Létourneau’s decision in *Hogervorst*, above, in which he made extensive reference to the Federal Court of Appeal’s decision in *Berhad*, where he emphasized the finality principle writing, at paragraph 60, as follows:

In my view, the most important reason why a shipowner who is aggrieved by the result of a ship safety inspection ought to exhaust the statutory remedies before asserting a tort claim is the public interest in the finality of inspection decisions. The importance of that public interest is reflected in the relatively

[TRADUCTION] « Je souhaiterais interjeter appel (en retard) du fait que vous avez refusé ma demande de prestations d’invalidité du RPC du 15 avril 2003 [non souligné dans l’original].

[84] La raison pour laquelle il a agi ainsi ressort de la lettre non datée qu’il a envoyée au commissaire et que le bureau de ce dernier a reçue le 2 mars 2006, et dans laquelle il écrit qu’il est sans revenus depuis un an et demi; il a communiqué avec le site Web du gouvernement [TRADUCTION] « afin d’obtenir de l’aide pour le présent appel et on m’a conseillé de porter en appel la décision de 2003 plutôt que celle de 2005 et, peut-être, d’obtenir quelques paiements rétroactifs pour le temps depuis lequel je ne reçois rien ». Se reportant à la décision datée du 6 février 2006 qu’un agent de DRHC avait prise, M. Pentney a continué d’informer le commissaire de ce qui suit : [TRADUCTION] « Comme vous pouvez le voir dans mon dossier, quand j’ai essayé de le faire, on a tout simplement rejeté cet appel parce qu’il s’était écoulé plus de 90 jours. »

[85] Entre parenthèses, la lettre datée du 6 février 2006 que DRHC a envoyée à M. Pentney était un refus de reconsidérer la décision datée du 24 janvier 2005 du ministre qui, rappelons-le, était le rejet initial, par le ministre, de la seconde demande de prestations d’invalidité datée du 12 août 2004.

[86] Dans sa lettre non datée à l’intention du commissaire, M. Pentney a demandé ceci : [TRADUCTION] « Pourriez-vous m’autoriser à présenter un appel tardif concernant la décision de 2003 en raison de ces circonstances atténuantes, afin que je puisse recevoir les prestations additionnelles? Au moins, j’ai fait économiser au gouvernement plusieurs années de dépenses. »

[87] J’ai passé en revue la décision du juge Létourneau dans l’affaire *Hogervorst*, précitée, où ce dernier fait abondamment référence à l’arrêt de la Cour d’appel fédérale *Berhad*, où l’on insiste, au paragraphe 60, sur le principe du caractère définitif :

À mon avis, la raison primordiale pour laquelle un armateur qui s’estime lésé par les conclusions d’une inspection de sécurité de son navire doit épuiser les recours prévus par la loi avant d’intenter une action en responsabilité civile est l’intérêt public dans le caractère définitif des décisions qui font suite

short time limits for the commencement of challenges to administrative decisions—within 30 days from the date on which the decision is communicated, or such further time as the Court may allow on a motion for an extension of time. That time limit is not whimsical. It exists in the public interest, in order to bring finality to administrative decisions so as to ensure their effective implementation without delay and to provide security to those who comply with the decision or enforce compliance with it, often at considerable expense. In this case, the decision of the Chairman was not challenged until, a year and a half after it was made, the respondents filed their claim for damages.

[88] On the facts of this case, I would hold that both the principle against collateral attacks and the principle of finality of an administrative decision have been breached affecting the integrity of the scheme mandated by the CPP.

[89] In these circumstances, Mr. Pentney should not be allowed to impair the Minister's denial of his second application for disability payments *via* an extension of time through a grant of leave to extend time to challenge the denial of his first application of disability payments.

[90] Mr. Pentney has a remedy. He can re-apply for disability benefits. He may also invoke subsection 66(4) [as am. by S.C. 1991, c. 44, s. 17; 1995, c. 33, s. 31] of the CPP for the reasons mentioned in his affidavit.

[91] In the circumstances, there is no point in sending the matter back to the Commissioner for a new determination on whether an extension of time should be granted to challenge the May 28, 2003 decision denying him disability benefits (see *Hogervorst*, above, at paragraph 48). The Attorney General did not seek costs against Mr. Pentney and none are awarded.

aux inspections. L'importance de cet intérêt public est reflétée dans les délais relativement brefs qui sont imposés à quiconque veut contester une décision administrative — un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle la décision est communiquée, ou tel autre délai que la Cour peut accorder sur requête en prorogation de délai. Ce délai n'est pas capricieux. Il existe dans l'intérêt public, afin que les décisions administratives acquièrent leur caractère définitif et puissent aussi être exécutées sans délai, apportant la tranquillité d'esprit à ceux qui observent la décision ou qui veillent à ce qu'elle soit observée, souvent à grands frais. En l'espèce, la décision du président n'a été contestée qu'un an et demi après qu'elle a été rendue, lorsque les intimées ont déposé leur action en dommages-intérêts.

[88] Au vu des faits de la présente espèce, j'estime qu'il y a eu manquement au principe interdisant les contestations incidentes ainsi qu'au principe du caractère définitif d'une décision administrative, ce qui a une incidence sur l'intégrité du régime que prescrit le RPC.

[89] Dans ces circonstances, il ne faudrait pas que M. Pentney puisse faire obstacle au refus, par le ministre, de sa seconde demande de prestations d'invalidité en lui accordant une prorogation du délai prescrit pour contester le refus de sa première demande de prestations d'invalidité.

[90] M. Pentney dispose d'un recours. Il peut présenter une nouvelle demande de prestations d'invalidité. Il peut aussi invoquer le paragraphe 66(4) [mod. par L.C. 1991, ch. 44, art. 17; 1995, ch. 33, art. 31] du RPC pour les raisons mentionnées dans son affidavit.

[91] Dans les circonstances, il n'est nul besoin de renvoyer l'affaire au commissaire afin qu'il se prononce à nouveau sur la question de savoir s'il convient d'accorder une prorogation de délai pour contester la décision, datée du 28 mai 2003, par laquelle la demande de prestations d'invalidité de M. Pentney a été refusée. Voir la décision *Hogervorst*, précitée, au paragraphe 48. Le procureur général n'a pas réclamé de dépens à l'encontre de M. Pentney, et aucuns ne sont adjugés.

## JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that this judicial review application is allowed. The Commissioner's decision to extend time to appeal to the Review Tribunal the Minister's May 28, 2003 decision is quashed. No costs are awarded.

## JUGEMENT

LA COUR STATUE que la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision du commissaire de proroger le délai prescrit pour interjeter appel auprès du tribunal de révision de la décision datée du 28 mai 2003 du ministre est annulée. Aucuns dépens ne sont adjugés.