

Date : 20070326

Dossier : T-987-06

Référence : 2007 CF 324

Toronto (Ontario), le 26 mars 2007

EN PRÉSENCE DE MADAME LA JUGE HENEGHAN

ENTRE :

BIAGIO BARCELLONA

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] M. Biagio Barcellona (le demandeur) sollicite le contrôle judiciaire de la décision rendue, le 14 avril 2006, par l'honorable R.V. Deyell à titre de commissaire de la Commission d'appel des pensions (la Commission) désigné en vertu du paragraphe 83(2.1) du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-8, dans son état modifié (la Loi). Par cette décision, la Commission a rejeté la demande présentée par le demandeur afin d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel de la décision rendue par le tribunal de révision le 21 décembre 2005. Le tribunal de révision avait, dans sa décision, rejeté l'appel interjeté par le demandeur à l'égard de la décision lui refusant des prestations d'invalidité sous le régime de la Loi.

I. Le contexte

[2] Le 26 avril 2004, le demandeur a présenté une demande de prestations d'invalidité en vertu de la Loi. Il affirmait, dans sa demande, qu'il avait été travailleur indépendant en maçonnerie, mais qu'il avait cessé ses activités le 1^{er} mai 1996 à cause de problèmes de dos et de difficultés respiratoires.

[3] Le ministre du Développement des ressources humaines Canada (le ministre) a, par sa lettre du 2 février 2005, rejeté la demande de prestations d'invalidité du demandeur au motif que celui-ci ne satisfaisait pas aux critères d'admissibilité prévus par la Loi pour le versement de ces prestations. Il avait été constaté que le demandeur avait, au cours des six années précédentes, cotisé valablement au Régime de pensions du Canada pendant seulement un an et non pendant la période minimale de quatre ans.

[4] Le demandeur a sollicité le réexamen de cette décision par sa lettre du 11 avril 2005. Le ministre l'a informé, par sa lettre du 26 avril 2005, qu'il maintenait sa décision initiale de rejeter la demande de prestations d'invalidité. Cette lettre réitérait la conclusion initiale du ministre, à savoir que le demandeur n'était pas admissible aux prestations d'invalidité parce qu'il n'avait cotisé valablement au Régime de pensions du Canada que pendant une des six années précédentes. La lettre précisait en outre que le demandeur ne pouvait pas se prévaloir de la disposition relative aux demandes tardives, étant donné que le conseiller médical du Régime de pensions du Canada n'avait

pas constaté de signe d'une invalidité physique grave et prolongée ayant commencé en décembre 1997 et s'étant prolongée depuis sans interruption.

[5] Par sa lettre du 2 mai 2005 adressée au « Bureau du Commissaire des tribunaux de révision », le demandeur a interjeté appel de la décision du ministre rejetant sa demande de prestations d'invalidité. Le 30 mai 2005, le Bureau du Commissaire des tribunaux de révision a reçu du demandeur une « autorisation de divulguer des renseignements », dûment remplie. Dans ce formulaire, le demandeur indiquait qu'il entendait se représenter lui-même dans le cadre de cet appel.

[6] Le tribunal de révision a entendu l'appel du demandeur le 3 novembre 2005. Parmi les éléments de preuve soumis au tribunal de révision, il y avait une explication de la décision faisant l'objet de l'appel, le registre des gains du demandeur, un extrait des « Pages jaunes » où figurait le nom de son entreprise, un rapport médical en date du 27 août 1984 adressé à la Commission des accidents du travail du Manitoba, ainsi qu'un rapport de l'examen radiographique en date du 28 août 1984.

[7] Dans sa décision du 21 décembre 2005, le tribunal de révision a rejeté l'appel, estimant que le demandeur avait satisfait pour la dernière fois aux exigences de cotisation minimale du Régime de pensions du Canada en décembre 1997. Selon le tribunal, la question à trancher consistait à déterminer si le demandeur avait été atteint [TRADUCTION] « d'une invalidité grave et prolongée en décembre 1997 ou avant cette date et si cette invalidité persistait ». Le tribunal a insisté sur le fait

qu'il lui appartenait uniquement de se prononcer sur la capacité de travailler du demandeur en décembre 1997.

[8] Le tribunal de révision a relevé que le demandeur éprouvait des douleurs dorsales récurrentes qui limitaient sa capacité d'exercer l'emploi de maçon, mais qui ne l'empêchaient pas complètement de continuer à travailler dans ce domaine. Le tribunal a noté l'absence de preuve démontrant que le demandeur avait essayé de se trouver un travail moins pénible ou un emploi sédentaire. Il a conclu que rien ne prouvait que le demandeur avait tenté de se livrer à un travail moins pénible en 1997 ou à tout autre moment.

[9] Le tribunal de révision a également relevé une autre difficulté dans l'appel interjeté par le demandeur, à savoir des incertitudes concernant ses activités professionnelles au cours de l'été 2000. Sur ce point, le tribunal de révision est parvenu aux conclusions suivantes :

[TRADUCTION]

Au vu des preuves médicales et des témoignages, le tribunal ne peut conclure, selon la prépondérance des probabilités, que l'appelant est parvenu à démontrer qu'en décembre 1997 il était dans l'incapacité d'exercer régulièrement un emploi véritablement rémunérateur. Selon le tribunal, l'état de l'appelant n'était à cette époque ni grave ni prolongé.

[10] Dans ce qui semble être une lettre type assortie d'annotations manuscrites, datée du 9 mars 2006, le demandeur sollicite l'autorisation d'interjeter appel de la décision du tribunal de révision. Dans une note manuscrite jointe à sa lettre, il expose les motifs de sa demande de la façon suivante :

[TRADUCTION]

1. Ne sachant pas quels renseignements la Commission d'appel souhaitait obtenir et n'ayant pas eu devant moi les renseignements en question, je n'étais pas en mesure de donner des réponses claires et concises, notamment en ce qui concerne l'année 2000.

2. J'estime être victime de discrimination compte tenu des années au cours desquelles j'ai contribué au RPC car, maintenant que mon état de santé m'empêche de travailler, on me refuse le droit à une pension d'invalidité.

[11] Juste après la partie dactylographiée demandant le nom et l'adresse complète d'un mandataire ou représentant auquel des documents peuvent être signifiés, le demandeur a ajouté à la main : [TRADUCTION] « je vous contacterai plus tard pour vous donner le nom et l'adresse de mon représentant ».

[12] Par une lettre datée du 1^{er} mai 2006, le demandeur a été informé que sa demande d'autorisation d'interjeter appel avait été rejetée par le commissaire R.V. Deyell, qui a inscrit sur la demande en question la mention suivante :

[TRADUCTION]

L'appelant a demandé une « autorisation d'interjeter appel » de la décision du tribunal de révision rendue à Brandon (Manitoba) le 3 novembre 2005.

Dans sa lettre du 9 mars 2006, l'appelant a demandé que sa demande soit examinée par la Commission.

L'appelant affirme qu'il n'était pas suffisamment préparé pour l'audience et, en outre, qu'il estime être « victime de discrimination ».

L'appelant n'a produit aucun document ou rapport à l'appui de sa demande.

La demande est rejetée.

II. Les prétentions des parties

i) *Les prétentions du demandeur*

[13] Le demandeur évoque en premier lieu le critère à appliquer lorsqu'il s'agit, pour la Commission, de se prononcer sur une demande d'autorisation d'interjeter appel. Se fondant sur les décisions *Kerth c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)* (1999), 173 F.T.R. 102, et *Martin c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)* (1999), 252 N.R. 141 (C.F. 1^{re} inst.), il fait valoir que la décision concernant l'autorisation d'interjeter appel constitue « un premier obstacle que le demandeur doit franchir, mais celui-ci est inférieur » au fardeau auquel il devra faire face à l'audition de l'appel sur le fond. Plus particulièrement, citant la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Lewis*, 2006 CF 322, le demandeur soutient que le critère que doit appliquer la Commission est le point de savoir si la cause du demandeur est défendable.

[14] Le demandeur soutient en outre que c'est à tort que le commissaire ne lui a pas fixé de délai pour nommer son représentant. Il fait subsidiairement valoir que le fait que la Commission ne lui ait pas accordé de délai supplémentaire pour nommer un représentant et/ou pour produire des documents supplémentaires contrevient à l'équité procédurale. Selon lui, le fait de ne pas avoir fixé de délai est particulièrement pertinent en l'espèce parce qu'il avait bien précisé, dans sa demande d'autorisation, ne pas savoir quels étaient les renseignements exigés par la Commission d'appel lors

de l'audience devant le tribunal de révision. Il estime en outre que la question du recours à un représentant pour défendre sa cause était en l'occurrence [TRADUCTION] « particulièrement pertinente » étant donné sa connaissance imparfaite de l'anglais.

[15] Il soutient que, si on lui avait donné l'occasion de nommer un représentant, celui-ci lui aurait permis de plaider une cause défendable et que tout nouvel élément de preuve produit aurait été admissible, étant donné que l'audience de la Commission d'appel constitue une nouvelle audition de l'affaire.

ii) *Les prétentions du défendeur*

[16] Le défendeur fait d'abord renvoi au cadre législatif régissant les demandes d'autorisation d'interjeter appel de la décision d'un commissaire. Le défendeur cite également les alinéas 4*d*) et *e*) des *Règles de procédure de la Commission d'appel des pensions (prestations)*, C.R.C. 1978, ch. 390, dans leur état modifié (les Règles).

[17] Le défendeur convient avec le demandeur que le critère à appliquer pour décider s'il y a lieu d'accorder une autorisation au titre de l'article 83 de la Loi consiste à déterminer si l'intéressé a fait état d'une cause défendable.

[18] Le défendeur évoque ensuite la norme de contrôle à appliquer, s'appuyant sur la décision *Callihoo c. Canada (Procureur général)* (2000), 190 F.T.R. 114, dans laquelle le juge MacKay a

affirmé que le contrôle d'une décision de la Commission concernant l'autorisation d'interjeter appel de la décision d'un commissaire donne lieu à deux questions, celle de savoir si le décideur a appliqué le bon critère et celle de savoir si le décideur a commis une erreur de droit ou d'appréciation des faits au moment de déterminer s'il s'agit d'une demande ayant des chances sérieuses d'être accueillie.

[19] Le défendeur fait également mention de l'analyse pragmatique et fonctionnelle à laquelle s'est livrée la Cour dans la décision *Davies c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)* (1999), 177 F.T.R. 88, afin de décider de la norme de contrôle à appliquer à l'égard d'une décision de la Commission rejetant une demande d'autorisation d'interjeter appel. Dans cette décision, le juge Teitelbaum a conclu, au terme d'une analyse pragmatique et fonctionnelle, qu'il s'agissait d'une question mixte de fait et de droit, de nature essentiellement factuelle, à l'égard de laquelle un « niveau moyen à faible de retenue judiciaire » était de mise.

[20] Le défendeur fait valoir qu'en l'espèce le commissaire a appliqué le critère qui convenait et a conclu à bon droit à l'absence d'une cause défendable, compte tenu des éléments de preuve produits par le demandeur devant le tribunal de révision.

[21] En ce qui concerne la prétendue violation de l'équité procédurale, le défendeur estime qu'il n'y a eu aucun manquement à l'équité procédurale. Le demandeur disposait d'un délai suffisant pour nommer un représentant, s'il souhaitait le faire. Le défendeur ajoute que le demandeur a attendu jusqu'à maintenant pour invoquer sa mauvaise connaissance de la langue. Il fait valoir que

le demandeur avait présenté sa demande en anglais, qu'il exploitait son entreprise en anglais et qu'il n'avait pas auparavant démontré une connaissance insuffisante de cette langue.

III. Analyse et décision

[22] Les appels visant une décision d'un tribunal de révision sont régis par l'article 83 de la Loi.

La disposition pertinente est le paragraphe 83(1), ainsi libellé :

83. (1) La personne qui se croit lésée par une décision du tribunal de révision rendue en application de l'article 82 — autre qu'une décision portant sur l'appel prévu au paragraphe 28(1) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* — ou du paragraphe 84(2), ou, sous réserve des règlements, quiconque de sa part, de même que le ministre, peuvent présenter, soit dans les quatre-vingt-dix jours suivant le jour où la décision du tribunal de révision est transmise à la personne ou au ministre, soit dans tel délai plus long qu'autorise le président ou le vice-président de la Commission d'appel des pensions avant ou après l'expiration de ces quatre-vingt-dix jours, une demande écrite au président ou au vice-président de la Commission d'appel des pensions, afin d'obtenir la

83. (1) A party or, subject to the regulations, any person on behalf thereof, or the Minister, if dissatisfied with a decision of a Review Tribunal made under section 82, other than a decision made in respect of an appeal referred to in subsection 28(1) of the *Old Age Security Act*, or under subsection 84(2), may, within ninety days after the day on which that decision was communicated to the party or Minister, or within such longer period as the Chairman or Vice-Chairman of the Pension Appeals Board may either before or after the expiration of those ninety days allow, apply in writing to the Chairman or Vice-Chairman for leave to appeal that decision to the Pension Appeals Board.

permission d'interjeter un appel
de la décision du tribunal de
révision auprès de la
Commission.

[23] Les Règles sont aussi pertinentes en l'espèce. Voici ce que prévoient les articles 4 et 7 de celles-ci :

4. L'appel de la décision d'un tribunal de révision est interjeté par la signification au président ou au vice-président d'une demande d'autorisation d'interjeter appel, conforme en substance à l'annexe I, qui indique :

a) la date de la décision du tribunal de révision, le nom de l'endroit où cette décision a été rendue et la date à laquelle la décision a été transmise à l'appellant;

b) les nom et prénoms ainsi que l'adresse postale complète de l'appellant;

c) le cas échéant, le nom et l'adresse postale complète d'un mandataire ou d'un représentant auquel des documents peuvent être signifiés;

d) les motifs invoqués pour obtenir l'autorisation d'interjeter appel; et

e) un exposé des faits allégués, y compris tout renvoi aux

4. An appeal from a decision of a Review Tribunal shall be commenced by serving on the Chairman or Vice-Chairman an application for leave to appeal, which shall be substantially in the form set out in Schedule I and shall contain

(a) the date of the decision of the Review Tribunal, the name of the place at which the decision was rendered and the date on which the decision was communicated to the appellant;

(b) the full name and postal address of the appellant;

(c) the name of an agent or representative, if any, on whom service of documents may be made, and his full postal address;

(d) the grounds upon which the appellant relies to obtain leave to appeal; and

(e) a statement of the allegations of fact, including

dispositions législatives et constitutionnelles, les motifs que l'appelant entend invoquer ainsi que les preuves documentaires qu'il entend présenter à l'appui de l'appel. DORS/92-18, art. 2; DORS/96-524, art. 2.

any reference to the statutory provisions and constitutional provisions, reasons the appellant intends to submit and documentary evidence the appellant intends to rely on in support of the appeal. SOR/92-18, s. 2; SOR/96-524, s. 2.

7. Il est statué *ex parte* sur les demandes visées aux articles 4 ou 5, à moins que le président ou le vice-président n'en décide autrement. DORS/92-18, art. 3.

7. An application under section 4 or 5 shall be disposed of *ex parte*, unless the Chairman or Vice-Chairman otherwise directs. SOR/92-18, s. 3.

[24] Le principal argument invoqué en l'occurrence par le demandeur est que la Commission a commis une erreur en ne lui fixant pas de délai pour nommer un représentant qui l'aurait aidé à présenter sa demande d'autorisation d'interjeter appel. Il invoque subsidiairement la violation de l'équité procédurale, faisant valoir que sa demande d'autorisation d'interjeter appel a été rejetée sans qu'il ait eu la possibilité de produire des documents supplémentaires.

[25] Bien que le demandeur, par son premier argument, tente d'invoquer une erreur de droit, j'estime que l'erreur alléguée concerne plutôt l'équité procédurale. Or, les questions concernant la violation de l'équité procédurale ne relèvent pas d'une analyse pragmatique et fonctionnelle, mais sont susceptibles de révision suivant la norme de la décision correcte.

[26] En l'espèce, dans sa demande manuscrite du 6 mars 2006, le demandeur n'invoquait à l'appui de sa demande d'autorisation que de très faibles motifs. Les alinéas 4*d*) et *e*) des Règles, reproduits ci-dessus, disposent clairement que la personne qui sollicite une autorisation d'interjeter

appel doit indiquer les motifs invoqués pour obtenir l'autorisation et exposer les faits allégués, les motifs qu'elle entend invoquer et les preuves documentaires qu'elle entend présenter à l'appui de l'appel. Or, le demandeur ne s'est pas conformé à ces exigences.

[27] Le demandeur n'a pas non plus satisfait à l'exigence, prévue à l'alinéa 4c) des Règles, d'indiquer le nom de son représentant s'il avait l'intention d'en avoir un dans le cadre de sa demande d'autorisation d'interjeter appel et, ultérieurement, dans le cadre de son appel.

[28] J'estime que le commissaire désigné n'a aucunement violé l'équité procédurale en rejetant la demande d'autorisation sur le fondement des documents soumis.

[29] Il convient maintenant de déterminer si la décision rejetant la demande d'autorisation d'interjeter appel satisfait au critère exposé dans la décision *Callihoo*. Au paragraphe 15 de cette décision, le juge MacKay s'est exprimé ainsi :

[15] Sur le fondement de cette jurisprudence récente, je suis d'avis que le contrôle d'une décision relative à une demande d'autorisation d'interjeter appel à la CAP donne lieu à deux questions :

1. la question de savoir si le décideur a appliqué le bon critère, c'est-à-dire la question de savoir si la demande a des chances sérieuses d'être accueillie, sans que le fond de la demande soit examiné;
2. la question de savoir si le décideur a commis une erreur de droit ou d'appréciation des faits au moment de déterminer s'il s'agit d'une demande ayant des chances sérieuses d'être accueillie. Dans le cas où une nouvelle preuve est présentée lors de la demande, si la demande soulève une question de

droit ou un fait pertinent qui n'a pas été pris en considération de façon appropriée par le tribunal de révision dans sa décision, une question sérieuse est soulevée et elle justifie d'accorder l'autorisation.

[30] Je suis convaincue qu'en l'espèce le commissaire connaissait le bon critère à appliquer et l'a effectivement appliqué. Je réitère ici les motifs de son rejet de la demande d'autorisation d'interjeter appel :

[TRADUCTION]

L'appelant a demandé une « autorisation d'interjeter appel » de la décision du tribunal de révision rendue à Brandon (Manitoba) le 3 novembre 2005.

Dans sa lettre du 9 mars 2006, l'appelant a demandé que sa demande soit examinée par la Commission.

L'appelant affirme qu'il n'était pas suffisamment préparé pour l'audience et, en outre, qu'il estime être « victime de discrimination ».

L'appelant n'a produit aucun document ou rapport à l'appui de sa demande.

La demande est rejetée.

[31] Le premier volet du critère exige de la Commission qu'elle décide si la cause du demandeur est défendable. Cela signifie qu'il incombe à ce dernier d'exposer les motifs de son appel. Il n'est pas nécessaire que la Commission utilise les termes « pas de cause défendable » dans le libellé de sa décision sur la demande d'autorisation d'interjeter appel; voir *Lima c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, [2001] A.C.F. n° 220 (C.F. 1^{re} inst.) (QL).

[32] En l'espèce, le demandeur n'a présenté que des allégations générales, ne produisant aucun document et aucune preuve nouvelle à l'appui. Je suis convaincue qu'il était raisonnable, de la part de la Commission, de conclure que le demandeur n'avait, aux fins d'un appel éventuel, mis en avant aucune cause défendable. Il s'ensuit qu'il n'y a eu aucune erreur dans l'application du critère.

[33] Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée. En vertu du pouvoir discrétionnaire dont je dispose, il n'y aura aucune adjudication des dépens, même si le défendeur en avait fait la demande.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« E. Heneghan »

Juge

Traduction certifiée conforme
Lynne Davidson-Fournier, traductrice-conseil

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-987-06

INTITULÉ : BIAGIO BARCELLONA
c.
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Winnipeg (Manitoba)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 20 FÉVRIER 2007

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LA JUGE HENEGHAN

DATE DES MOTIFS : LE 26 MARS 2007

COMPARUTIONS :

Brian R. Mayes POUR LE DEMANDEUR

Carole Vary POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

The Law Office of Carroll Mayes POUR LE DEMANDEUR
Brandon (Manitoba)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)