

Date : 20070430

Dossier : T-227-06

Référence : 2007 CF 460

Ottawa (Ontario), le 30 avril 2007

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE HARRINGTON

ENTRE :

ROBERT BRUCE FORFAR

demandeur

et

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL
DU CANADA**

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] Parmi ses programmes, le Régime de pensions du Canada offre le Programme de prestations d'invalidité, fort différent de l'Indemnisation des travailleurs ou de l'Assurance-emploi. L'invalidité y donnant ouverture n'a pas à découler d'un accident lié au travail, mais doit plutôt consister en une invalidité qui empêche une personne de travailler, qu'il existe ou non des possibilités d'emploi.

Robert Forfar compte douze ans de scolarité et a obtenu un certificat en soudure. Il a été mis à pied en 1989 en raison d'une pénurie de travail et n'a pas travaillé depuis. En 1990, il a été gravement blessé dans un accident de motocyclette. Les blessures physiques qu'il a subies l'ont rendu incapable de travailler comme soudeur ou dans tout autre genre de travail physique.

[2] L'accident a donné lieu à un litige. Le demandeur a reçu un règlement et est déménagé de l'Ontario en Nouvelle-Écosse, où il a acheté un immeuble d'habitation. Malheureusement, l'initiative a échoué, probablement du fait, en partie du moins, qu'il était physiquement incapable d'entretenir l'immeuble lui-même.

[3] En 1995, à l'âge de 48 ans, il a demandé de recevoir des prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada. Compte tenu de ses cotisations, il ne peut recevoir de prestations que s'il est établi qu'il était invalide au sens de la définition du Régime en date du 31 décembre 1994.

[4] Sa demande a été rejetée. Le ministre a reconnu qu'il était incapable de travailler comme soudeur, mais était d'avis qu'il pouvait occuper un poste d'employé de bureau. Aux termes de l'alinéa 42(2)a) du Régime, une personne est considérée comme invalide si elle est « régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice » (« any substantially gainful occupation ») (non souligné dans l'original). De plus, pour être considérée comme prolongée, une invalidité doit « devoir vraisemblablement durer pendant une période longue, continue et indéfinie ou devoir entraîner vraisemblablement le décès ».

[5] M. Forfar tente depuis onze ans de faire annuler cette décision. Au fil des demandes, réexamens, révisions, demandes d'autorisation d'appel et appels, sa demande de prestations a été examinée au moins sept fois. Il a réussi une fois, mais la décision qui lui était favorable a été infirmée en appel. La dernière décision, qui fait l'objet du présent contrôle judiciaire, a été rendue en décembre 2005 par le tribunal de révision du Régime de pensions du Canada. Le tribunal a

décidé que l'absence de « faits nouveaux » ne permettait pas de modifier la décision initiale de 1996 portant qu'il n'était pas invalide au sens du Régime.

LA STRUCTURE DU RÉGIME

[6] Le Régime, dont l'intitulé complet est « Loi instituant au Canada un régime général de pensions de vieillesse et de prestations supplémentaires payables aux cotisants et à leur égard » et qui est désigné comme le *Régime de pensions du Canada*, offre de nombreux recours aux cotisants insatisfaits de l'issue de leur demande.

[7] Le processus débute par la présentation d'une demande. Le paragraphe 60(7) prévoit que dès qu'il la reçoit, le ministre examine toute demande de prestation; il peut en approuver le paiement et déterminer le montant payable, ou arrêter qu'aucune prestation n'est payable.

[8] La seconde étape, prévue à l'article 81 du Régime, permettait à M. Forfar de demander au ministre de réviser la décision, ce qu'a fait M. Forfar. La Division de réexamen des décisions des Programmes de la sécurité du revenu de Développement des ressources humaines Canada, qui a procédé à la révision, a maintenu la décision initiale en novembre 1996.

[9] La troisième étape, décrite à l'article 82, consiste en un appel de la décision relative au réexamen auprès du tribunal de révision du Régime de pensions du Canada. M. Forfar s'est prévalu de ce droit, mais son appel a été rejeté.

[10] La quatrième étape comporte deux stades. L'article 83 prévoit que le demandeur qui se croit lésé ou le ministre peuvent interjeter appel d'une décision du tribunal de révision auprès de la Commission d'appel des pensions, mais seulement avec l'autorisation du président ou du vice-président de la Commission. M. Forfar a sollicité cette autorisation, qui lui a été refusée en avril 1999.

[11] Le demandeur avait presque épuisé ses démarches, mais pas encore tout à fait.

[12] Suivant le paragraphe 84(1), la décision du tribunal de révision ou celle de la Commission d'appel des pensions est définitive, sauf contrôle judiciaire dont elle peut faire l'objet aux termes de la *Loi sur les Cours fédérales*. M. Forfar n'a pas sollicité le contrôle judiciaire de cette décision.

[13] Les recours de M. Forfar n'étaient pas encore épuisés, puisque le paragraphe 84(2) prévoit :

84. (2) 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.

[Je souligne]

84. (2) The 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 Added]

[14] En 2001, M. Forfar a de nouveau demandé de recevoir des prestations d'invalidité. La procédure appropriée consistait à présenter cette demande au tribunal de révision en invoquant des « faits nouveaux ». Cependant, le demandeur a déposé sa demande à Développement des ressources

humaines Canada, qui a considéré sa demande comme une nouvelle demande et l'a refusée au motif que M. Forfar n'avait [TRADUCTION] « pas récemment cotisé au Régime », ce qui était tout à fait exact. Le demandeur a interjeté appel de cette décision au tribunal de révision, qui a fait droit à son appel au motif qu'il existait des « faits nouveaux ».

[15] Le ministre a demandé et obtenu l'autorisation d'interjeter appel de cette décision auprès de la Commission d'appel des pensions. L'appel a été accueilli en juillet 2005. La Commission a statué :

Nous convenons, d'après les circonstances de ce cas, que le tribunal de révision a excédé sa compétence lorsqu'il a pris cette décision; c'est-à-dire, d'avoir converti un appel selon l'article 81 à une demande selon le paragraphe 84(2). La requête doit donc être acceptée.

Il appert qu'en raison d'une ignorance compréhensible de la loi ou de mauvais conseils, M. Forfar a déposé une deuxième demande plutôt que de demander, selon le paragraphe 84(2), que la décision du premier tribunal de révision à l'égard de sa première demande soit reconsidérée. En toute justice pour l'appelant, il lui a été souligné par l'avocat du ministre et par la Commission qu'il lui était toujours possible de demander que la décision du tribunal de révision original à l'égard de sa première demande [...] soit reconsidérée. Cette demande serait déposée en vertu du paragraphe 84(2) sur la base de preuve de nouveaux faits.

[16] Quel qu'ait été le bien-fondé de cette décision (la Cour passe outre régulièrement à des irrégularités, comme le permettent les articles 3, 53 et suivants des *Règles des Cours fédérales*), elle n'a fait l'objet d'aucune demande de contrôle judiciaire.

[17] Néanmoins, M. Forfar a suivi les conseils de la Commission et demandé au tribunal de révision de réexaminer sa demande en raison de « faits nouveaux ». Malheureusement pour lui, la

formation du tribunal qui a été saisie de son cas était différente de celle qui aurait accordé une pension d'invalidité.

[18] L'étape suivante dans ce borbier procédural consiste à se demander quel recours M. Forfar pouvait exercer pour contester la décision du tribunal de révision concluant à l'absence de faits nouveaux. Le Régime prévoit la possibilité d'une demande d'autorisation à la Commission d'appel des pensions et un contrôle judiciaire des décisions de la Commission conformément à la *Loi sur les Cours fédérales*. Selon l'article 28 de la *Loi sur les Cours fédérales*, la responsabilité de se pencher sur ces décisions revient à la Cour d'appel fédérale, non à la Cour fédérale.

[19] Cependant, la Cour d'appel fédérale a déjà statué que la Commission d'appel des pensions ne peut pas entendre un appel d'une décision du tribunal de révision concluant à l'absence de « faits nouveaux », parce que sa compétence se limite aux appels interjetés contre les décisions au fond (*Kent c. Canada (Procureur général)*, 2004 CAF 420, [2004] A.C.F. n° 2083 (QL)). Par conséquent, ainsi que l'a expliqué la juge Sharlow dans l'arrêt *Kent*, l'unique moyen de contester une décision selon laquelle il n'y a pas de faits nouveaux consiste à introduire en Cour fédérale une demande fondée sur les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[20] Enfin, M. Forfar a retenu les services d'un avocat qui, comme il se doit, a inscrit en Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue en décembre 2005 par le tribunal de révision.

QUESTIONS EN LITIGE

[21] Deux questions à trancher ressortent de mon analyse :

1. le degré de retenue dont doit faire preuve la Cour à l'égard de la décision du tribunal de révision concluant à l'absence de « faits nouveaux »;
2. le sens juridique du terme « faits nouveaux » dans le cadre du *Régime de pensions du Canada*.

EN QUOI CONSISTENT DES FAITS NOUVEAUX?

[22] Le Régime de pensions du Canada ne définit pas les « faits nouveaux ». D'autres lois le font, mais il n'est pas nécessaire de se référer à ces définitions. Le sens qu'il convient de donner à la notion de faits nouveaux étant une question de droit, pour laquelle la Cour n'a pas habituellement à faire preuve de retenue envers le tribunal dont la décision est examinée, il est préférable de déterminer le sens juridique de la notion de « faits nouveaux » avant d'examiner le degré de retenue judiciaire qui s'impose à l'endroit du tribunal de révision.

[23] Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin que la décision de la juge Sharlow dans *Kent*, précité, et que les décisions citées dans cet arrêt ainsi que celles auxquelles s'est référé le tribunal de révision lui-même.

[24] Les « faits nouveaux » ne consistent pas nécessairement en de nouveaux événements, comme l'a souligné avec raison le tribunal de révision. Des faits qui ne pouvaient pas être découverts en faisant preuve de diligence raisonnable et ne pouvaient donc être présentés à

l'audience initiale sont « nouveaux ». Cela dit, quel que soit le sens dans lequel on emploie le terme « nouveau », les faits en cause doivent être pertinents, ou substantiels.

[25] Le tribunal de révision, se fondant sur la décision *Mian c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 433, s'est dit d'avis qu'un « fait nouveau » est substantiel s'il établit « l'existence d'une possibilité raisonnable, et non d'une probabilité, qui justifierait la Commission de modifier sa décision initiale ». Le ministre invoque l'arrêt *Varette c. Sainsbury*, [1928] R.C.S. 72, pour avancer qu'un fait nouveau substantiel s'entend d'un fait pratiquement déterminant qui aurait probablement changé le résultat de l'audience initiale. Cependant, pour les fins de la présente affaire, il n'est pas nécessaire de décider jusqu'à quel point les faits nouveaux doivent être convaincants.

NORME DE CONTRÔLE

[26] Cela m'amène à la norme de contrôle, ou degré de retenue judiciaire, applicable en l'espèce. La Cour d'appel fédérale a jugé que lorsque le bon critère juridique en matière de faits nouveaux a été appliqué, la norme de contrôle est celle de la décision manifestement déraisonnable (*Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Patricio*, 2004 CAF 409 et *Taylor c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, 2005 CAF 293). Toutefois, là encore, il n'est pas nécessaire d'examiner la norme en détail, parce que je suis convaincu que même suivant la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, qui est avantageuse pour M. Forfar, aucun motif ne justifie de modifier la décision du tribunal de révision. Une décision raisonnable est une décision fondée sur une explication défendable, même si cette décision n'est pas celle que la Cour aurait prise (*Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247).

[27] Le tribunal de révision a indiqué que le demandeur avait présenté six documents de preuve dite nouvelle. Le tribunal a rejeté d'emblée trois de ces documents pour des motifs auxquels je souscris.

[28] Le tribunal a ensuite examiné un « nouveau » rapport médical, établi après la première audience, mais a estimé qu'il ne témoignait pas de « faits nouveaux ». Cette situation est différente de celle dans l'arrêt *Kent*, où le fait nouveau consistait en un avis médical qui diagnostiquait formellement pour la première fois que le demandeur souffrait de maladie mentale. Même si le demandeur était déjà atteint de cette maladie en 1994, date pertinente dans cette affaire, ce diagnostic n'aurait pu être posé à cette époque pour diverses raisons. Dans le cas qui nous occupe, la décision du tribunal selon laquelle le nouveau rapport ne faisait que remanier des anciens faits n'était pas déraisonnable.

[29] Le tribunal a aussi accepté comme un élément nouveau un rapport de 1994 d'un certain D^r Cameron attestant que M. Forfar ne serait plus capable d'occuper un emploi dans lequel il devrait se plier de façon répétitive et soulever des objets lourds. Le tribunal a jugé que M. Forfar avait pu éprouver des difficultés à obtenir ce rapport en raison de son déménagement de l'Ontario vers la Nouvelle-Écosse. Néanmoins, le tribunal a conclu que ce document ne constituait pas un élément substantiel parce qu'il ne contenait pas de renseignements médicaux additionnels quant au fond. En réalité, le tribunal de révision s'est peut-être montré exagérément généreux en ce qui touche la première partie du critère, puisque M. Forfar avait expressément fait mention du D^r Cameron dans sa demande initiale. Cette fois encore, la décision n'était pas déraisonnable.

[30] Le dernier document reconnu comme nouveau consiste en un bulletin des notes que le demandeur a obtenues à l'école secondaire en 1988. Une fois de plus, le tribunal s'est montré généreux en décidant qu'il aurait pu être difficile pour M. Forfar de découvrir ce document en préparant la première audience; cependant, le tribunal a trouvé que, une fois de plus, cette pièce ne révélait aucun fait nouveau substantiel. M. Forfar, qui n'était pas encore représenté par avocat à cette époque, a fait valoir que l'examen de son bulletin indique qu'il ne pourrait pas décrocher un emploi de col blanc. Le tribunal de révision a conclu qu'il n'était pas raisonnablement possible que ce bulletin de notes ait pu amener le tribunal initial à modifier la première décision. Cette décision était elle aussi raisonnable.

[31] M. Forfar plaide que globalement, ces décisions battent en brèche l'arrêt *Kent*, précité, ainsi que la décision du juge en chef Isaac dans l'arrêt *Villani c. Canada (Procureur général)*, [2002] 1 F.C. 130 (C.A.). Il convient d'adopter une approche réaliste dans l'appréciation de la gravité d'une invalidité. M. Forfar ne vit pas dans un monde abstrait et théorique, mais dans un monde peuplé de vrais employeurs, confrontés aux réalités du commerce. Peut-on penser qu'un employeur envisagerait, ne fût-ce qu'un instant, d'engager M. Forfar?

[32] La décision de tribunal de révision dans la présente affaire n'est pas détachée de la réalité. Elle est fondée sur les circonstances entourant l'invalidité particulière de M. Forfar. Le demandeur a douze ans de scolarité; ce fait est connu depuis le début. La position du tribunal de révision selon laquelle son bulletin de notes d'études secondaires ne constitue pas un « fait nouveau » substantiel qui aurait pu mener à la possibilité que son invalidité ne l'empêchait pas de travailler comme employé de bureau n'était pas déraisonnable.

[33] L'avocat du demandeur fait observer que M. Forfar est une personne simple, alors que le ministre était représenté par des professionnels qui traitent ce genre d'affaires tous les jours –

[TRADUCTION] « un combat des plus inégaux ». Il est d'avis qu'en conséquence, M. Forfar n'a pas eu droit à une audience équitable :

[TRADUCTION]

Y a-t-il équité procédurale lorsqu'on s'attend à ce que dès la présentation d'une telle demande, un demandeur peu instruit, sans formation, inexpérimenté, qui, par définition, souffre vraisemblablement de maladie(s) grave(s), est dépassé par l'incapacité d'acquitter ses frais de subsistance, est essentiellement paniqué et perturbé devant la nécessité de survivre et son apparente incapacité d'y arriver, fasse d'ores et déjà tout ce qu'il peut devant le tribunal, la Cour, etc. En réalité, ce demandeur est comme une biche aveuglée par les phares d'une voiture, guidée de manière précaire et incertaine, si elle l'est, vraisemblablement par des agents dont les intérêts sont opposés aux siens ou par une Commission qui doit rester objective.

[34] Malgré l'éloquence de son avocat, il reste que M. Forfar a réussi, sans l'aide d'un avocat, à se prévaloir de tous les recours dont il disposait, à l'exception d'un seul. Il n'a pas sollicité le contrôle judiciaire par la Cour d'appel fédérale de la décision par laquelle la Commission d'appel des pensions a annulé la décision du tribunal de révision qui lui accordait une pension d'invalidité. Je ne suis pas saisi du réexamen de cette décision, à l'égard de laquelle le législateur ne m'a pas donné compétence, de toute façon. Aucun motif ne justifie une plainte de manquement à l'équité procédurale. Il n'existe pas un ensemble de lois pour les personnes représentées et un autre pour celles qui ne le sont pas.

[35] Cela dit, toutefois, j'estime que même si je dois rejeter la demande de M. Forfar, il n'est pas indiqué d'attribuer des dépens.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire de la décision du tribunal de révision du Régime des pensions du Canada en date du 22 décembre 2005 soit rejetée. Chaque partie acquittera ses propres dépens.

« Sean Harrington »

Juge

Traduction certifiée conforme
Christiane Bélanger, L.L.L.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-227-06

INTITULÉ : ROBERT BRUCE FORFAR c. LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

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

DATE DE L'AUDIENCE : LE 3 AVRIL 2007

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LE JUGE HARRINGTON

DATE DES MOTIFS : LE 30 AVRIL 2007

COMPARUTIONS :

Wayne Rideout POUR LE DEMANDEUR

Florence Clancy POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Wayne S. Rideout POUR LE DEMANDEUR
Avocat
Shelburne (Nouvelle-Écosse)

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