

Date : 20090424

Dossier : T-1147-08

Référence : 2009 CF 413

Toronto (Ontario), le 24 avril 2009

En présence de monsieur le juge Campbell

ENTRE :

GUIDA BELO-ALVES

demanderesse

et

**LE MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

défendeurs

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] La présente demande est un pas en avant dans les dix années de lutte de M^{me} Belo-Alves pour obtenir une pension d'invalidité en vertu du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-8, modifié (le RPC).

[2] M^{me} Belo-Alves a présenté une première demande de prestations d'invalidité le 10 octobre 1995. Un tribunal de révision a rejeté la demande le 25 février 1999 (TR-1), et la demande d'autorisation d'interjeter appel à la Commission d'appel des pensions a été rejetée le

27 octobre 1999. M^{me} Belo-Alves a présenté une deuxième demande de prestations d'invalidité le 9 mai 2003, mais un tribunal de révision a rejeté cette demande le 12 avril 2005 (TR-2) puisqu'il n'y avait aucun « fait nouveau » dont le tribunal précédent n'avait pas été saisi. Au moment où la décision TR- 2 a été rendue, l'état de la jurisprudence était que, lorsqu'un tribunal de révision conclut qu'il n'y a aucun « fait nouveau » justifiant le réexamen d'une décision ayant rejeté une demande de pension, le seul moyen pour contester la décision était par voie de contrôle judiciaire devant la Cour. M^{me} Belo-Alves a été avisée le 12 avril 2005 qu'elle pouvait contester la décision TR-2 en utilisant ce recours. Pourtant, même si elle était insatisfaite de la décision, elle n'a pas présenté de demande de contrôle judiciaire.

[3] Cependant, en septembre 2007, la Cour d'appel fédérale a conclu dans *Mazzotta c. Canada (Procureur général)* [2007] A.C.F. n° 1209 qu'une décision du type TR-2 pouvait être contestée par voie d'appel auprès de la Commission d'appel des pensions. Le 19 décembre 2007, M^{me} Belo-Alves a présenté une demande auprès de la Commission d'appel des pensions pour obtenir une prorogation du délai d'appel de la décision TR-2, comme l'exigent les paragraphes 83(1) et (2) du RPC, dans laquelle elle a fourni des renseignements et exposé les motifs justifiant cette demande selon l'article 5 des *Règles de procédure de la Commission d'appel des pensions (prestations)*, C.R.C., ch. 390, modifié. À ce moment, sa demande était prescrite depuis deux ans et cinq mois. Les dispositions du RPC sur la permission d'interjeter appel et la prorogation de délai sont ainsi rédigées :

Appel à la Commission d'appel des pensions

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

Décision du président ou du vice-président

(2) Sans délai suivant la réception d'une demande d'interjeter un appel auprès de la Commission d'appel des pensions, le président ou le vice-président de la Commission doit soit accorder, soit refuser cette permission.

Appeal to Pensions Appeal Board

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.

Decision of Chairman or Vice-Chairman

(2) The Chairman or Vice-Chairman of the Pension Appeals Board shall, forthwith after receiving an application for leave to appeal to the Pension Appeals Board, either grant or refuse that leave.

[4] La décision qui fait l'objet du présent contrôle est celle rendue le 1^{er} mai 2008 par laquelle la Commission d'appel des pensions (la Commission) a refusé d'accorder à M^{me} Belo-Alves une prorogation de délai pour lui permettre de demander l'autorisation d'interjeter appel de la décision

TR-2. Ainsi, la décision faisant l'objet de contrôle constitue un obstacle pour M^{me} Belo-Alves dans son désir d'obtenir l'accès à la justice à une étape très préliminaire du processus prévu de règlements des différends. La norme de contrôle applicable à cette décision est celle de la décision raisonnable, telle qu'elle a été définie par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 47, de la façon suivante :

Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, au paragraphe 47, de la façon suivante :

[...] Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

La question à trancher dans la présente demande est de savoir si le rejet de la demande de prorogation de délai est raisonnable. Pour les motifs exposés ci-après, je suis d'avis que ce n'est pas parce qu'elle ne peut se justifier au regard des faits.

[5] Dans la décision contestée, je conclus que la Commission a correctement appliqué la norme à respecter au moment de statuer sur la demande de prorogation de délai, comme l'avait indiqué la juge Snider dans *Développement des ressources humaines c. Gattellaro*, 2005 CF 883 (*Gattellaro*). Quatre critères doivent être remplis : une intention persistante de poursuivre la demande ou l'appel; la cause est défendable; le retard a été raisonnablement expliqué; et la prorogation du délai ne cause pas de préjudice à l'autre partie.

[6] L'analyse de la Commission pour déterminer si M^{me} Belo-Alves avait satisfait au quatrième critère a été la suivante :

[TRADUCTION]

Je ne suis pas persuadé qu'elle avait l'intention persistante d'interjeter appel. Rien dans le dossier n'indique que l'appelante a pris des mesures pour former un appel. La présentation d'une troisième demande ne démontre pas une intention persistante d'interjeter appel selon moi, mais renforce plutôt l'argument selon lequel elle constituait une procédure de préférence par rapport à l'appel.

À mon avis, aucune explication n'a été fournie pour justifier le retard du dépôt d'une demande pendant la période entre la réception de la décision du tribunal de révision et le dépôt de la présente demande.

Dans une demande de cette nature, il est nécessaire que l'appelante établisse l'existence d'une cause défendable sans que le fond de la demande soit examiné.

Dans *Callihoo c. Canada (Procureur général)*, (2000) CF T-859-99 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 22, il est écrit :

En l'absence d'une nouvelle preuve importante qui n'aurait pas été examinée par le tribunal de révision, une demande d'autorisation a des chances sérieuses d'être accueillie lorsque le décideur conclut qu'il en ressort une question ou une erreur de droit, appréciée en vertu de la norme de la décision correcte, ou une erreur de fait importante commise de façon déraisonnable ou arbitraire à la lumière de la preuve.

Je ne vois rien dans les documents qui m'ont été présentés, y compris le dossier complet, qui me convainc que l'appelante a une cause défendable.

De plus, je ne suis pas persuadé que le ministre ne subirait pas un préjudice en préparant sa réponse à l'appel, après l'écoulement d'environ deux ans et cinq mois depuis l'expiration du délai d'appel. La mémoire des témoins serait diminuée et leur capacité de se rappeler des faits aussi.

Il est également souhaitable que les procédures engagées en vertu du Régime acquièrent un caractère définitif. Accueillir la présente demande ne permettrait pas d'atteindre cet objectif.

Le critère applicable à l'examen d'une demande de prorogation de délai est de nature conjonctive : une partie qui sollicite une prorogation de délai doit satisfaire aux quatre critères. Voir *Clayton c. Canada (Le Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* [2005] A.C.F. 1855 (Sect. 1^{re} inst.) (Q.L.), au paragraphe 9.

Si mes conclusions ci-dessus devaient être erronées, j'accepterais en plus les principes de droit énoncés dans *Jhaji et Gallant (précitées)* et je conclurais que la récente jurisprudence ne peut servir de fondement pour modifier une décision définitive et obligatoire, telle que celle rendue par le tribunal de révision le 12 avril 2005.

[Non souligné dans l'original.]

(Décision, aux pages 7 à 9)

[7] Les critères de l'intention persistante et de l'explication raisonnable sont axés sur la conduite personnelle de M^{me} Belo-Alves. À mon avis, l'analyse de la Commission ne révèle pas une compréhension contextuelle du témoignage de M^{me} Belo-Alves à cet égard et, par conséquent, cette omission constitue une erreur factuelle fondamentale.

[8] Il est important de comprendre la situation personnelle de M^{me} Belo-Alves si l'on veut comprendre pourquoi elle n'a pas interjeté appel de la décision TR-2. La Commission a reçu le témoignage sous serment suivant sur les faits à l'origine de sa demande de pension :

[TRADUCTION]

Le 22 septembre 1988, j'ai été victime d'un accident de la route au cours duquel le véhicule dans lequel je me trouvais assise sur le siège du passager avant a été frappé par derrière. Lors de cet accident, j'ai perdu connaissance mais, après quelques mois, je me rétablissais bien.

J'ai été victime d'un autre accident de la route, plus grave, le 14 mai 1989. Dans cet accident, je me trouvais encore une fois assise en avant sur le siège du passager sur l'autoroute 401 lorsqu'un pneu a éclaté, que le véhicule a capoté et qu'il s'est arrêté dans un fossé.

Après l'accident, j'ai été hospitalisée pendant les deux semaines qui ont suivi, dont la première aux soins intensifs. J'étais enceinte de 15 semaines au moment du deuxième accident.

Par suite de ce deuxième accident, on a constaté que je présentais plusieurs lésions graves, notamment des lacérations importantes au cuir chevelu où des parties de mon crâne étaient visibles, des côtes fracturées, le pouce droit fracturé, des lésions de tissus mous, une légère dislocation osseuse dans le pied gauche et une blessure à la nuque. J'ai aussi subi plusieurs chirurgies.

Après mon deuxième accident de la route, j'ai continué à avoir de la douleur et à être moins mobile. J'ai subi une chirurgie pour une fusion cérébrale postérieure le 29 avril 1991, laquelle devait consister en la fusion C6-7 pour traiter un antérolisthésis de 25 % à C6-7. J'ai constaté plus tard que le chirurgien qui avait pratiqué l'intervention, D^r Esses, avait opéré au mauvais niveau et qu'il avait plutôt fusionné C7-T1.

Après cette chirurgie à la nuque, j'ai continué à avoir mal à cet endroit et à être moins mobile. Lorsque l'on s'est rendu compte que la fusion à ma nuque avait été réalisée au mauvais niveau, j'ai engagé M^e Ken Gerry du cabinet d'avocats Malach & Fidler pour me représenter dans une poursuite contre le D^r Esses, le chirurgien ayant pratiqué l'intervention.

Depuis au moins 1991, je souffre de bien des problèmes, notamment de douleurs à la nuque et d'une mobilité restreinte, de dépression et d'angoisse, de déficience cognitive, du syndrome de stress post-traumatique, de douleurs très étendues, de fibromyalgie, d'insomnie et d'apnée du sommeil.

J'ai essayé divers programmes de traitement, entre autres, la physiothérapie, la psychothérapie, l'acupuncture, des médicaments de prescription, un programme de réentraînement et la chirurgie. Je suis toujours incapable de travailler, et c'est ainsi depuis mon deuxième accident de la route.

(Affidavit de Guida Belo-Alves, 3 décembre 2007, contenu dans l'affidavit de Kathleen Gates, 12 août 2008, Vol. 1, pages 53 et 54, aux paragraphes 3 à 9)

Peu importe si ce témoignage est susceptible d'étayer ou non la dernière demande de pension de M^{me} Belo-Alves, il constitue un contexte très pertinent permettant de comprendre pourquoi elle n'a pas respecté le délai prescrit par la loi.

[9] Quant au facteur relatif à l'intention persistante, il est très évident que, selon la preuve présentée à la Commission, M^{me} Belo-Alves n'a jamais abandonné l'idée d'obtenir une pension d'invalidité; en 2003 et 2007, elle a effectivement présenté des demandes pour maintenir sa possibilité d'obtenir une pension. Cette dernière tentative est citée par la Commission comme une préférence, ce qui témoignerait de l'absence d'intention d'interjeter appel de la décision TR-2. Selon moi, la preuve va à l'encontre de cette conclusion.

[10] Dans la présente affaire, sous l'éclairage du contexte décrit, la Commission a considéré le témoignage de M^{me} Belo-Alves sur la pauvreté, sa peur, ses problèmes de santé continus et ses difficultés importantes au quotidien comme les raisons pour lesquelles elle avait choisi de ne pas intenter de contrôle judiciaire :

[TRADUCTION]

Je n'ai pas présenté de demande de contrôle judiciaire de la deuxième décision du tribunal de révision rejetant l'argument des faits nouveaux parce que je n'avais pas les moyens d'engager un avocat pour me représenter. Sans avocat, je me sentais incapable de me représenter moi-même devant la Cour fédérale du Canada, puisque je ne savais pas comment remplir les formalités ni même comment me conduire devant ce tribunal. J'étais fatiguée en raison de divers problèmes de santé dont je souffrais, et je ne me sentais pas capable de poursuivre mes démarches. Ma fille de quinze ans a également témoigné à la deuxième audience du tribunal de révision, une procédure qu'elle a trouvée extrêmement stressante; elle a en fait tenté de se suicider peu de temps après. Enfin, j'essayais en même temps de m'occuper d'un jeune enfant.

(Affidavit de Guida Belo-Alves, 3 décembre 2007, contenu dans l'affidavit de Kathleen Gates, 12 août 2008, Vol. 1, page 55, paragraphe 16)

Je conclus qu'il existe une preuve abondante dans cette déclaration en mesure de satisfaire aux critères de l'intention persistante et de l'explication raisonnable quant au délai. Au vu de cette preuve, je conclus que la conclusion de la Commission selon laquelle on ne trouve « rien » au dossier pour satisfaire à ces critères est injustifiable.

[11] Quant à la question relative à la cause défendable, l'argument soulevé devant la Commission par le conseil de M^{me} Belo-Alves comporte deux volets : un argument fondé sur la preuve selon lequel il y a des éléments de preuve nouveaux dans les documents médicaux produits par M^{me} Belo-Alves (Affidavit de Kathleen Gates, 12 août 2008, Vol. 1, p. 76, au paragraphe 15); et un argument juridique voulant qu'un mauvais critère ait été appliqué aux faits nouveaux dans la décision TR-2 (Affidavit de Kathleen Gates, 12 août 2008, Vol. 1, pages 77 à 79, paragraphes 19 à 26). Quant au point fondé sur la preuve, que pouvait-elle dire de plus, et qu'était-il nécessaire de dire de plus pour satisfaire à ce critère? À mon avis, il n'est pas possible d'évaluer la qualité d'une telle preuve à l'égard d'une demande de prorogation de délai; j'estime qu'il suffit de démontrer qu'il existe un argument avec des éléments de preuve à l'appui pour satisfaire à ce facteur particulier, ce que M^{me} Belo-Alves a fait. En ce qui concerne l'argument juridique, selon moi, il a des chances raisonnables d'être accepté. Par conséquent, je conclus que la conclusion quant à la preuve selon laquelle il n'y a « rien » au dossier pour répondre à ce facteur est injustifiée.

[12] Concernant la conclusion de la Commission voulant que le ministre subirait un préjudice, il importe de garder à l'esprit que M^{me} Belo-Alves a seulement sollicité une prorogation de délai pour avoir la chance de présenter une demande d'autorisation d'interjeter appel. La preuve de « faits nouveaux » et l'argument juridique figurant au dossier sont présentés sous forme de documents, et ils serviraient de fondement à la Commission d'appel des pensions pour décider si elle accueillerait ou refuserait l'autorisation d'appel. Dans la décision contestée, la Commission a étayé la conclusion de l'existence d'un préjudice en statuant sur des facteurs qui entreraient en jeu dans la demande d'autorisation d'interjeter appel elle-même. À mon avis, ces facteurs relèvent uniquement du pouvoir discrétionnaire de la Commission d'appel des pensions dans le cadre de la demande d'autorisation et, par conséquent, je conclus que la Commission a eu tort de les appliquer à la demande de prorogation de délai.

[13] Pour ce qui est de la déclaration à toute épreuve de la Commission selon laquelle, si elle devait avoir mal appliqué tous les critères énoncés dans *Gattellaro*, le principe de l'autorité de la chose jugée empêche néanmoins de procéder à un réexamen donnant lieu au même résultat, je conclus qu'il n'appartient pas à la Commission de statuer sur cette question dans le cadre d'une demande de prorogation de délai. C'est une question qui devrait être tranchée par la Commission d'appel des pensions dans une demande d'autorisation si la prorogation est accordée.

[14] Compte tenu de l'analyse qui précède, je conclus que la décision de la Commission est déraisonnable.

ORDONNANCE

En conséquence, j'annule la décision faisant l'objet du contrôle et renvoie l'affaire à un tribunal différemment constitué pour qu'il rende une nouvelle décision.

J'adjudge les dépens de la présente demande à M^{me} Belo-Alves au montant de 1 500 \$ payable sans délai.

« Douglas R. Campbell »

Juge

Traduction certifiée conforme

Caroline Tardif, LL.B., B.A. Trad.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1147-08

INTITULÉ : GUIDA BELO-ALVES c.
LE MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 22 AVRIL 2009

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

DATE DES MOTIFS : LE 24 AVRIL 2009

COMPARUTIONS :

Guida Belo- Alves POUR LA DEMANDERESSE
(pour son propre compte)

Sandra Gruescu POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Sans objet POUR LA DEMANDERESSE

John H. Sims, c.r.
Sous-procureur général du Canada POUR LES DÉFENDEURS