



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *M. J. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2016 TSSDASR 285

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-552

ENTRE :

M. J.

Appelante

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social
(antérieurement ministre des Ressources humaines et du Développement des
compétences)

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Hazelyn Ross

DATE DE LA DÉCISION: Le 28 juillet 2016

MOTIFS ET DÉCISION

INTRODUCTION

[1] La demanderesse demande la permission d'interjeter appel de la décision rendue par le Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) le 19 janvier 2016 (demande). Dans sa décision, la division générale avait refusé de proroger le délai pour le dépôt de l'avis d'appel.

MOTIFS DE LA DEMANDE

[2] Le représentant de la demanderesse a soutenu que la division générale a commis des erreurs relevant des trois moyens d'appel énoncés au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS).

QUESTION EN LITIGE

[3] La division d'appel doit déterminer si l'appel a une chance raisonnable de succès.

DROIT APPLICABLE

[4] Les paragraphes 56(1) et 58(3) de la Loi sur le MEDS régissent la permission d'en appeler. Celle-ci est une étape préliminaire à un appel devant la division d'appel. Conformément au paragraphe 56(1), « il ne peut être interjeté d'appel à la division d'appel sans permission ». Le paragraphe 58(3) prévoit que la division d'appel « accorde ou refuse cette permission ». Pour sa part, l'article 52 de la Loi sur le MEDS prescrit les modalités de présentation d'un appel.

52 Modalités de présentation – (1) L'appel d'une décision est interjeté devant la division générale selon les modalités prévues par règlement et dans le délai suivant :

- a) dans le cas d'une décision rendue au titre de la Loi sur l'assurance-emploi, dans les trente jours suivant la date où l'appelant reçoit communication de la décision;
- b) dans les autres cas, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date où l'appelant reçoit communication de la décision.

[5] Le paragraphe 52(2) permet à la division générale de proroger le délai pour interjeter appel. Cela dit, il limite ce délai supplémentaire à un an.

(2) Délai supplémentaire – La division générale peut proroger d'au plus un an le délai pour interjeter appel.

- [6] Aux termes du paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS, les seuls moyens d'appel sont les suivants :
- a. la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
 - b. elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
 - c. elle a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Chronologie

[7] Cette demande porte sur la façon dont la division générale a interprété le paragraphe 52(2) de la Loi sur le MEDS et l'a appliqué au cas de la demanderesse. Le Tribunal juge utile de présenter d'emblée la chronologie de cette affaire puisqu'elle permet d'éclairer la décision qui sera rendue.

17 mai 2012 : Service Canada reçoit la demande initiale. 20 novembre 2012 : Service Canada refuse la demande. (GD8-13)

28 février 2013 : Service Canada rend une décision à la suite d'une révision et maintient son refus du 20 novembre 2012 (GD8-7)

1^{er} mai 2013 : Service Canada reçoit une lettre du Dr Cruz datée du 18 avril 2013, dans laquelle il décrit les antécédents médicaux et de santé mentale de la demanderesse ainsi que sa situation familiale. (GD2-2).

26 février 2014 : Le Tribunal reçoit un avis d'appel incomplet. (GD1).

6 mars 2014 : Le Tribunal écrit à la demanderesse pour l'informer que son avis d'appel est incomplet et qu'il a été déposé en retard. Il lui demande de fournir les renseignements manquants et de présenter une demande de prorogation du délai pour le dépôt de l'avis d'appel.

8 mai 2014 : Le Tribunal reçoit la réponse suivante :

[Traduction]

Je m'appelle M. J. (NAS : X X X) et je vous écris ceci à titre d'avis d'appel concernant le numéro du Tribunal GP-14-973. Les renseignements contenus dans cette lettre sont véridiques au mieux de ma connaissance. Depuis que j'ai présenté ma demande au Tribunal de la sécurité sociale, mon état de santé ne s'est pas amélioré. Le 7 avril 2014, j'ai subi une quatrième intervention chirurgicale depuis janvier 2012 afin d'extraire une tumeur rattachée à un carcinome épidermoïde situé dans la région périnéale. Pendant ce temps je souffre de douleurs importantes avant comme après les interventions. Je suis incapable d'effectuer seule mes activités quotidiennes, sans une aide importante de mon mari et de mes enfants. Mon chirurgien, le Dr Theodore Ross, soumettra des documents relatifs à mon état de santé. J'espère avoir touché tous les renseignements nécessaires pour compléter ce processus.

9 juin 2014 : Le Tribunal envoie une seconde lettre à la demanderesse, pour l'informer de nouveau que son avis d'appel est incomplet et tardif et pour lui demander de fournir les renseignements manquants et de présenter une demande de prorogation du délai pour le dépôt de l'avis d'appel.

26 juin 2014 : Le Tribunal reçoit une lettre du représentant de la demanderesse, qui ne donne aucune explication au dépôt tardif de l'appel. La lettre indique que [traduction] « la maladie de M. J. accapare son attention depuis deux ans et, pour cette raison, elle a de la difficulté à remplir des documents et à s'en acquitter, c'est le moins qu'on puisse dire. » (GD3-1)

18 juillet 2014 : Le Tribunal écrit à la demanderesse pour l'aviser qu'elle doit lui faire parvenir une autorisation signée de divulgation des renseignements avant qu'il puisse communiquer directement avec son représentant .

31 juillet 2014 : La demanderesse envoie au Tribunal, par télécopieur, une autorisation signée de divulgation des renseignements, à laquelle sont jointes des copies d'un rapport médical du Dr Ross, daté du 7 avril 2014, ainsi que trois ordonnances. (GD 6-1)

17 octobre 2014 : Le Tribunal accuse réception d'un avis d'appel complet. Le Tribunal indique que les prochaines lettres seront envoyées au représentant de la demanderesse.

12 janvier 2015 : Le représentant écrit au Tribunal et joint une note médicale datée du 2 décembre 2014. (GD5-1)

11 juin 2015 : Le Tribunal envoie une lettre au représentant de la demanderesse et met cette dernière en copie. La lettre indique que l'avis d'appel a été déposé en retard et que la demanderesse doit présenter une demande de prorogation du délai pour interjeter appel. Il s'agit de la troisième demande du Tribunal à ce sujet.

2 juillet 2015 : Le Tribunal reçoit une réponse du représentant de la demanderesse datée du 1^{er} juillet 2015. Le représentant affirme qu'il pensait qu'une preuve avait déjà été fournie pour montrer que la demanderesse n'avait pas déposé son avis d'appel en retard. (GD7-1)

19 janvier 2016 : La division générale rend sa décision dans laquelle elle refuse la prorogation du délai pour le dépôt de l'avis d'appel.

12 avril 2016 : La demanderesse présente une demande de permission d'en appeler portant sur la décision de la division générale.

ANALYSE

[8] Pour obtenir la permission d'en appeler, un demandeur doit convaincre la division d'appel que son appel aurait une chance raisonnable de succès; dans le cas contraire, la division d'appel doit lui refuser cette permission. Le paragraphe 58(2) de la Loi sur le MEDS prévoit que « la division d'appel rejette la demande de permission d'en appeler si elle est convaincue que l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès. »

[9] Un demandeur convainc la division d'appel que son appel a une chance raisonnable de succès en soulevant une cause défendable dans sa demande de permission d'en appeler¹. Dans les arrêts *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Hogervorst*, 2007 CAF 41, et *Fancy c. Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 63, il a été établi qu'une chance raisonnable de succès signifie qu'une cause est défendable.

¹ *Kerth c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, [1999] ACF n° 1252 (CF)

[10] L'affaire *Tracey c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 1300, appuie la position selon laquelle la division d'appel doit d'abord, lors de son évaluation d'une demande de permission d'en appeler, déterminer si les motifs d'appel du demandeur se rattachent à l'un ou l'autre des moyens énumérés.

La division générale a commis un manquement à la justice naturelle

[11] Le représentant de la demanderesse a soutenu que la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle quand elle a refusé de proroger le délai pour déposer l'avis d'appel. Il a soutenu que la demanderesse avait été privée d'une audience équitable puisque la décision l'empêchait de plaider sa cause. Le représentant de la demanderesse a cité la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Larkman*, 2012 CAF. Il a défendu que le retard de la demanderesse, en l'espèce, était bien moindre que celui de l'affaire *Larkman* et que, pour cette raison, la division générale aurait dû proroger le délai prescrit.

[12] Le représentant de la demanderesse a soulevé un argument inédit dans ses observations. Il postule qu'un refus de proroger le délai revient à un manquement à la justice naturelle. D'après cet argument, il peut donc se demander si le simple fait de refuser une prorogation de délai correspond à un manquement à la justice naturelle. La justice naturelle relève de l'équité. La division d'appel reconnaît qu'en refusant de proroger le délai pour le dépôt de l'avis d'appel, l'instance s'en trouve interrompue. Ce refus met donc un terme définitif à tout droit d'appel subséquent. Cependant, la division d'appel estime aussi qu'il ne s'ensuit pas qu'un tel refus correspond nécessairement à un manquement à la justice naturelle.

[13] Dans le cas de la demanderesse, la division générale a conclu que l'avis d'appel avait été déposé en retard. La division d'appel est d'accord. La lettre de révision est datée du 28 février 2013. Quoique celle-ci ait été rédigée en vertu de l'ancien régime législatif, le délai pour déposer un appel était tout de même de 90 jours. Le dossier de la demanderesse a été transféré au Tribunal le 1^{er} avril 2013; à cette date, le délai dont elle disposait avait déjà commencé à s'écouler. Conformément au calcul de la division générale, la demanderesse aurait dû déposer son avis d'appel au plus tard le 8 juin 2013. Le transfert de son dossier du Tribunal

en date du 1^{er} avril 2013 ne signifiait pas que le compte à rebours recommençait; le délai continuait de s'écouler en dépit du transfert du dossier de la demanderesse à un nouveau corps administratif.

[14] Comme je l'ai indiqué plus tôt, le dossier du Tribunal montre qu'un avis d'appel incomplet a été reçu le 26 février 2014. Un avis d'appel est considéré comme complet uniquement s'il respecte les exigences prescrites à l'article 24 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, DORS/2013-60. Après avoir reçu cet avis d'appel incomplet, le Tribunal a entamé une série d'échanges avec la demanderesse, dont le déroulement a été précisé précédemment. Au bout du compte, le Tribunal a reçu un avis d'appel complet lorsque la demanderesse a déposé, le 31 juillet 2014 une autorisation signée de divulgation des renseignements et d'autres documents. Cependant, en dépit de ses maintes demandes, le Tribunal n'a jamais reçu de demande de prorogation de délai de la part de la demanderesse. La lettre du 26 juin 2014 est ce qui a le plus ressemblé à une demande; elle présentait une déclaration voulant que la demanderesse avait été fortement accaparée par son état de santé au cours des deux dernières années et que, de ce fait, elle avait eu de la difficulté à remplir de la documentation.

[15] Si le retard a été expliqué en partie, cette explication n'était vraiment pas suffisante compte tenu des renseignements requis dans le cadre d'une demande de prorogation de délai, dont les détails figuraient dans les lettres du Tribunal qui demandaient à la demanderesse de présenter une demande de prorogation de délai. Par conséquent, la division d'appel juge que la division générale a agi équitablement envers la demanderesse puisqu'elle a examiné sa question même si aucune demande de prorogation de délai en bonne et due forme n'avait été présentée. La division générale n'a donc commis aucun manquement à la justice naturelle.

La division générale a commis une erreur de droit

[16] Le représentant de la demanderesse a soutenu que la division générale a mal interprété les quatre facteurs énoncés dans *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Gattellaro*, 2005 FC 883, et qu'elle les a mal appliqués. Il a également soutenu que la division générale a mal appliqué *Larkman*. Cet argument ne convainc pas la division d'appel. D'après *Gattellaro*, un décideur doit tenir compte des critères suivants pour déterminer s'il convient d'accorder ou non un délai supplémentaire :

- 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.

[17] Cette approche a été peaufinée dans *Larkman*, où il a été établi qu'un décideur doit également déterminer si l'octroi d'une prorogation de délai est dans l'intérêt de la justice.

[18] La division générale a évalué les éléments dont elle était saisie en fonction des quatre critères énoncés dans *Gattellaro*. Le représentant de la demanderesse a contesté la conclusion de la division générale voulant que la demanderesse n'avait pas manifesté l'intention constante de poursuivre l'appel. Il soutient que le fait qu'elle a continué à consulter ses médecins durant cette période, qui croyaient tous qu'une pension d'invalidité du RPC devrait lui être accordée, témoigne de cette intention. Il a soutenu que, quoique la demanderesse avait terminé ses études secondaires dans son pays d'origine, elle était naïve et ne savait pas que le délai de 90 jours serait appliqué de façon stricte.

[19] Ces arguments ne convainquent pas la division d'appel que la division générale aurait commis une erreur de droit lorsqu'elle a conclu que la demanderesse n'avait entrepris aucune démarche pour poursuivre l'appel dans le délai de 90 jours. Pour la division d'appel, entreprendre des démarches pour poursuivre un appel signifie de préparer et de déposer un avis d'appel auprès du Tribunal. Se présenter aux rendez-vous chez son médecin ne fait pas partie des démarches pour poursuivre un appel. De plus, puisque toutes les lettres touchant la décision et l'appel avaient mis l'accent sur le délai de 90 jours et la nécessité de présenter une demande

de prorogation de délai, la division d'appel n'est pas convaincue que la demanderesse n'était pas consciente de l'importance du délai de 90 jours. (GD8-9) Par conséquent, la division d'appel juge que la division générale n'a pas commis d'erreur de la façon alléguée.

La division générale a erré en concluant qu'il n'existait pas de cause défendable

[20] Le représentant de la demanderesse a soutenu que la demanderesse avait une cause défendable. Il a soutenu que ses affections l'avaient amenée à souffrir de dépression et qu'elle était atteinte d'une invalidité grave et prolongée depuis 2001. De plus, la demanderesse suivait des traitements psychiatriques depuis 2001 auprès du Dr Ganeshwaran et depuis 2011 auprès du Dr Cruz.

[21] La division générale a conclu que la seule preuve médicale contenue au dossier du Tribunal et touchant l'état de santé de la demanderesse à la date de sa période minimale d'admissibilité (PMA) figurait au rapport du Dr Cruz daté du 18 avril 2013. Dans ce rapport, le Dr Cruz avait répété l'essentiel de ce qu'il avait dit dans un rapport précédent, daté du 23 janvier 2013. Il était d'avis que la demanderesse n'était pas employable.

[22] La division d'appel n'a trouvé aucun rapport médical du Dr Ganeshwaran au dossier du Tribunal. Son nom était seulement mentionné dans la lettre du Dr Cruz, qui indiquait que le Dr Ganeshwaran traitait la demanderesse. (GD8-42)

[23] La division générale note que le Dr Cruz a seulement commencé à traiter la demanderesse en 2011 et que celle-ci n'avait pas indiqué la dépression parmi ses affections incapacitantes dans sa demande de pension d'invalidité. Mais, surtout, la division générale a constaté que la date à laquelle la demanderesse avait affirmé ne plus être capable de travailler était postérieure à la date à laquelle prenait fin sa PMA, soit le 31 décembre 2008. Selon la division générale, tout cela ne permet pas d'appuyer une conclusion voulant que la demanderesse avait une cause défendable.

[24] Dans sa demande de pension d'invalidité, la demanderesse a indiqué qu'elle avait cessé de travailler en mai 2006 en raison de son licenciement. (GD8-92) Le Dr Cruz a indiqué qu'elle avait été incapable de trouver un autre emploi. La demanderesse a indiqué qu'elle ne pouvait pas travailler en raison des affections suivantes : ballonnements et douleur, incapacité d'aller à

la selle sans saigner et sans y mettre d'importants efforts, et besoin constant d'uriner. (GD8-94) Elle a subi une intervention chirurgicale en novembre 2011 et une autre en janvier 2012 afin de soulager ses problèmes. Elle a également subi une intervention chirurgicale en avril 2014. (GD4-5) Ces affections et ces interventions semblent avoir eu lieu après la PMA. Par conséquent, elles ne sont pas pertinentes pour déterminer si la demanderesse a une cause défendable en date de la PMA.

[25] Dans ses correspondances avec le Tribunal, le représentant de la demanderesse continue de mettre l'accent sur la situation dans laquelle se trouve la demanderesse. Cependant, pour déterminer si elle est admissible à une pension d'invalidité du RPC, la date qui prime est celle du 31 décembre 2009. Il fallait pouvoir conclure que la demanderesse était atteinte d'une invalidité grave et prolongée à cette date ou avant celle-ci. La situation actuelle de la demanderesse serait seulement pertinente si elle reflétait une affection continue et présente avant la PMA. Cette affection devrait également l'empêcher de détenir toute occupation véritablement rémunératrice. Étant donné ce qui précède, la division d'appel estime que la division générale n'a pas erré en concluant que la demanderesse n'avait pas de cause défendable.

Le retard a été raisonnablement expliqué

[26] Le représentant de la demanderesse a soutenu que le retard était le résultat de la santé mentale fragile et de la douleur physique de la demanderesse. Cette explication frôle implicitement celle relative à une *[traduction]* « incapacité ». Cependant, rien ne démontre, au dossier de la demanderesse, qu'elle satisfait aux critères d'une telle conclusion à la période pertinente. Elle semble avoir elle-même rempli la demande de pension d'invalidité ainsi que fait la demande de révision. De plus, comme l'a affirmé son représentant, elle avait consulté du personnel médical. Tout cela appauvrit son explication. La division d'appel juge donc que la demanderesse n'a pas fourni d'explication raisonnable à son retard.

[27] De plus, la division d'appel n'est pas convaincue par l'argument voulant que *Larkman*² soit un fondement pour accorder la prorogation du délai simplement parce que le retard accusé par la demanderesse était minime en comparaison à celui de l'affaire *Larkman*. La division d'appel fait une distinction entre *Larkman* et l'affaire qui nous occupe. La distinction repose sur le fait que la Loi sur le MEDS prescrit une limite à la prorogation du délai, alors que la Loi sur les Cours fédérales ne semble pas imposer une telle limite :

Délai de présentation

18.1 (2) Les demandes de contrôle judiciaire sont à présenter dans les trente jours qui suivent la première communication, par l'office fédéral, de sa décision ou de son ordonnance au bureau du sous-procureur général du Canada ou à la partie concernée, ou dans le délai supplémentaire qu'un juge de la Cour fédérale peut, avant ou après l'expiration de ces trente jours, fixer ou accorder.

[28] De plus, comme l'a déjà indiqué la division d'appel, la demanderesse n'a pas fourni de véritable explication à son retard. La division d'appel juge donc que la division générale n'a pas commis d'erreur en concluant que la demanderesse n'avait pas fourni d'explication raisonnable à son retard.

Préjudice à l'autre partie

[29] La division générale avait conclu que seul un préjudice négligeable serait causé au défendeur si la demande de prorogation du délai était accordée. Les observations déposées par le représentant de la demanderesse ne sont pas pertinentes à cet égard.

² En 2010, Mme Larkman avait voulu obtenir une prorogation du délai de 30 jours prescrit à l'article 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* pour présenter une demande de contrôle judiciaire en vue de faire annuler un décret ayant causé l'« émancipation » de sa grand-mère en 1952. Le régime législatif, maintenant aboli, ayant donné lieu à ce décret visait à assimiler les peuples autochtones, à éradiquer leur culture et à les intégrer dans ce qu'on considérait alors être la culture de la majorité. Ce décret a eu pour effet de faire perdre à la grand-mère son statut d'« Indienne » au sens de la *Loi sur les Indiens* (1951) et a retiré le statut d'Indien à tous les descendants de la grand-mère, y compris Mme Larkman. Dans la demande de contrôle judiciaire qu'elle souhaitait présenter, Mme Larkman a allégué que le décret avait été obtenu par suite d'une fraude dont sa grand-mère avait été victime. Sans motiver sa décision, la Cour fédérale a fait droit à la requête de Mme Larkman et a prorogé le délai qui lui était imparti jusqu'à 15 jours de son ordonnance. Le Procureur général a interjeté appel de cette décision. La Cour d'appel fédérale a examiné la requête de Mme Larkman en reprenant l'affaire du début et lui a accordé la prorogation de délai, tout en modifiant le délai à 15 jours après le jugement de la cour d'appel.

La décision de la division générale est fondée sur une conclusion de fait erronée

[30] Le représentant de la demanderesse a soutenu que la division générale avait tiré une conclusion de fait erronée, à savoir que l'état de santé de la demanderesse ne suffisait pas à expliquer son retard. Il a allégué que son état se détériorait depuis 2008 et que son trouble psychiatrique était la principale raison pour laquelle son appel n'avait pas été finalisé à temps. La division d'appel a déjà abordé l'essentiel de ces observations et est convaincue que la division générale n'a pas fondé sa décision sur la conclusion de fait alléguée.

[31] De plus, la position de la division d'appel demeure inchangée relativement à l'applicabilité de l'affaire *Larkman* à titre de carte blanche pour accorder la permission d'en appeler à la demanderesse. Même en admettant que le retard accusé en l'espèce est minime en comparaison à celui de l'affaire *Larkman*, la division d'appel n'est pas convaincue, étant donné ses conclusions, que la division générale n'ait pas agi dans l'intérêt de la justice en refusant de proroger le délai.

[32] Compte tenu de tous les motifs susmentionnés, la demande est refusée.

CONCLUSION

[33] La demande est refusée.

Hazelyn Ross
Membre de la division d'appel