



Citation : *A. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2017 TSSDGSR 68

Numéros de dossier du Tribunal : GP-16-3713
GP-16-3714

ENTRE :

A. B.

Appelant

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Intimé

et

H. M.

Partie mise en cause

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division générale – Section de la sécurité du revenu

DÉCISION RENDUE PAR : Jude Samson

DATE DE LA DÉCISION : Le 23 mai 2017

MOTIFS ET DÉCISION

INTRODUCTION

[1] L'appelant interjette appel contre la décision du ministre de lui réclamer la somme de 16 769,65 \$ pour des prestations de la sécurité de la vieillesse (SV) et de supplément de revenu garanti (SRG) versées en trop pour la période allant d'août 2002 à janvier 2010. Cette décision a été rendue à la suite d'une enquête où le ministre a constaté que l'appelant n'avait pas complété les années de résidences canadiennes déclarées sur sa demande de pension initiale ainsi que l'ajout de revenus non déclarés aux fins du calcul du SRG.

[2] La décision initiale a été rendue le 15 janvier 2010 (GD2-42). À la suite d'une demande de révision, la décision initiale a été maintenue le 18 mai 2010 (GD2-28). La décision découlant du réexamen a fait l'objet d'un appel devant le Bureau du Commissaire des tribunaux de révision (BCTR). Cependant, l'appel a été retiré et le BCTR a fermé son dossier en décembre 2010, après la réception d'une lettre provenant de la représentante de l'appelant (GD2-12).

[3] Ensuite, en février 2016, l'appelant a fait un suivi auprès du Bureau d'aide juridique qui le représentait devant le BCTR pour demander pourquoi son dossier n'était jamais allé de l'avant. Entre temps, plusieurs modifications ont été apportées aux lois pertinentes et le BCTR a été remplacé par le Tribunal de la sécurité sociale (Tribunal).

[4] Après l'examen du dossier, Me Lacoursière, le nouveau représentant de l'appelant, a fait parvenir une lettre au Tribunal expliquant qu'il y a eu un malentendu et que le dossier n'aurait jamais dû être fermé. Il a donc demandé au Tribunal que l'ancien dossier – celui devant le BCTR – soit réactivé, mais le Tribunal lui a répondu en disant qu'il n'avait aucune compétence dans cette affaire puisque ce n'est que les dossiers actifs qui ont été transférés du BCTR au Tribunal (GD1-7 à 17). Alors, le 31 octobre 2016, Me Lacoursière a déposé auprès du Tribunal un nouvel avis d'appel au nom de l'appelant demandant soit (GD1) :

- a) la réactivation du dossier, puisque l'appelant n'a jamais signé de document se désistant de son appel ; ou
- b) une prorogation du délai d'appel.

ANALYSE

La réactivation de l'ancien dossier

[5] L'ancien dossier de l'appelant devant le BCTR ne peut pas être réactivé ou ravivé pour deux raisons :

- a) l'appel devant le BCTR a été valablement retiré par le représentant de l'appelant ; et
- b) le BCTR n'existe plus et le dossier de l'appelant n'était pas parmi ceux qui ont été transférés au Tribunal.

[6] Premièrement, l'appel auprès du BCTR était déposé en juillet 2010 par Me Wolfe Falaise à titre de représentante de l'appelant (GD1-19). Le 29 décembre 2010, Me Wolfe Falaise a envoyé la lettre suivante à l'appelant, avec une copie au BCTR (GD2-12) :

Étant donné que nous n'avons pas de nouvelle du bureau du Commissaire des Tribunaux de révision du Canada, nous avons communiqué avec vous pour apprendre que votre problème avait été réglé.

Nous en sommes très contents et nous procédons donc à la fermeture de votre dossier. Nous avons également informé madame Nancy Pitre du bureau du Commissaire des Tribunaux à l'effet que nous ne donnerons pas suite à votre demande d'appel.

[7] Le jour suivant, le BCTR a expédié des lettres au ministre et à Me Wolfe Falaise, avec une copie à l'appelant, confirmant que l'appelant avait retiré son appel (GD1-18 et GD2-22). Le BCTR avait le droit de prendre acte de la lettre de Me Wolfe Falaise, la représentante de l'appelant, et de fermer le dossier de ce dernier. Aujourd'hui, l'appelant fait valoir que le BCTR n'aurait pas dû fermer son dossier en l'absence d'un document qu'il avait signé se désistant de son appel. L'appelant ne souligne aucune disposition législative selon laquelle un document signé par l'appelant est nécessaire avant qu'un appel puisse être retiré et le Tribunal n'en connaît pas non plus.

[8] Les lettres de Me Wolfe Falaise et du BCTR ont indiqué à l'appelant ce qui s'était passé. S'il y avait un malentendu entre l'appelant et sa représentante, il aurait dû le signaler à l'époque.

[9] En outre, le Tribunal ne connaît aucune disposition qui permettrait à l'appelant de réactiver ou de raviver un dossier qui a été valablement retiré. À ce sujet, Me Lacoursière fait valoir que l'article 28(1) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV) autorise au Tribunal à rouvrir l'ancien dossier.

[10] Le Tribunal ne voit aucunement comment cette disposition pourrait supporter la position de l'appelant. L'article 28(1) de la Loi sur la SV concerne plutôt la révision par le Tribunal de décisions rendues par le ministre. Dans la mesure où cet article fait référence à « une décision relative au délai supplémentaire », il s'agit de la décision du ministre d'accorder ou non un délai supplémentaire pour la présentation d'une demande de révision (voir l'article 29.1 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*).

[11] Deuxièmement, en ce qui concerne la transition du BCTR au Tribunal, ce ne sont que les appels déposés auprès du BCTR et qui n'ont pas été entendus au plus tard le 31 mars 2013 qui ont été transférés au Tribunal (*Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, L.C. 2012, ch. 19). Puisque le dossier de l'appelant était fermé en décembre 2010, aucun dossier au nom de l'appelant n'a été transféré du BCTR au Tribunal en avril 2013.

[12] Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal estime que Me Lacoursière a procédé correctement en déposant un nouvel avis d'appel devant le Tribunal et en demandant une prorogation du délai d'appel. Étant donné que le BCTR n'a pas rendu une décision dans cette affaire, le principe de la chose jugée ne s'applique pas dans le contexte actuel.

Prorogation du délai d'appel

[13] Au moment où l'appelant a été avisé de la décision rendue à la suite de la révision, le paragraphe 82(1) du *Régime de pensions du Canada* (RPC) s'appliquait et prévoyait qu'un appel interjeté contre une décision de révision pouvait être déposé dans les 90 jours suivant la date à laquelle l'appelant avait reçu communication de la décision ou au cours d'une période plus longue que le BCTR pouvait accorder. La *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* (citée ci-dessus), a apporté des changements en avril 2013 à la façon dont les appelants peuvent interjeter appel des décisions du ministre en vertu de la Loi sur la SV. Plus particulièrement, le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du*

Développement social prévoit maintenant une prorogation du délai dans lequel un appel d'une décision de révision peut être interjeté devant le Tribunal, mais l'appel ne peut en aucun cas être interjeté plus d'un an après que la décision en question ait été communiquée à l'appelant.

[14] Le Tribunal a conclu précédemment que le délai d'un an selon le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* ne s'applique pas aux appelants qui ont été avisés d'une décision de révision avant le 1^{er} avril 2013. À ce propos, le Tribunal se réfère, par exemple, à la décision de la Division d'appel dans l'affaire *A.O. c. ministre de l'Emploi et du Développement social*, TSSDASR 419, au paragraphe 18. Pour en arriver à cette conclusion, le Tribunal a tenu compte des règles de l'interprétation des lois, notamment de la règle générale selon laquelle les lois ne doivent pas être interprétées comme ayant un effet rétroactif. Par conséquent, le Tribunal conclut que le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* ne s'applique pas dans le cas présent.

[15] Pour décider s'il accorde ou non un délai supplémentaire pour en appeler, le Tribunal doit donc tenir compte des quatre critères établis dans la décision *Canada (Ministre du Développement des Ressources Humaines) c. Gattellaro*, 2005 CF 883. Comme la Cour d'appel fédérale souligne dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Larkman*, 2012 CAF 204, au paragraphe 62, ces critères guident le Tribunal. Pour avoir du succès, l'appelant n'a pas besoin de les rencontrer tous. L'essentiel est de déterminer si l'octroi d'une prorogation de délai serait dans l'intérêt de la justice.

[16] Le Tribunal a invité les parties à présenter leurs observations sur chacun des critères ci-dessous, mais il n'y a que l'appelant qui a répondu à cette invitation (GD4).

Retard raisonnablement expliqué ? Non

[17] L'appelant prétend que le malentendu et le fait que l'appel a été fait dans les délais légaux à l'époque expliquent le retard dans ce dossier (GD4-1 à 2). Le Tribunal estime que les explications de l'appelant sont insuffisantes à la lumière de la longueur du retard.

[18] Bien qu'il ait pu avoir un malentendu entre l'appelant et son avocate, le fait que l'appel devant le BCTR était retiré a été confirmé dans la lettre du Tribunal datée du 30 décembre 2010 (GD1-18) et souligné dans une lettre de Service Canada datée du 16 mars 2012 (GD2-18). Dans

la deuxième lettre, on a encouragé à l'appelant de communiquer avec le BCTR pour d'autres informations, mais il n'y a aucune preuve qu'il ait pris de telles mesures. À un certain moment, l'appelant aurait dû constater que son appel n'allait pas de l'avant, mais il n'a pas offert d'explication crédible quant à la raison pour laquelle il n'a fait aucun suivi pendant plus de cinq ans.

[19] Le Tribunal n'est pas convaincu que l'appelant a donné une explication raisonnable concernant son retard.

Intention persistante de poursuivre l'appel ? Non

[20] L'appelant fait valoir qu'il a porté la décision en appel dans les délais légaux et était rassuré par le fait que son dossier était dans les mains d'un avocat. Des problèmes de santé entre 2012 et 2015 ont fait en sorte qu'il n'a pas pu donner l'attention souhaitée à son dossier. Toutefois, aussitôt qu'il est retourné au Bureau d'aide juridique en 2016, son nouveau représentant a pris les démarches nécessaires pour essayer de réactiver le dossier (GD4-2).

[21] Le Tribunal ne peut retenir les arguments de l'appelant à ce sujet. Le BCTR a avisé l'appelant en décembre 2010 que son appel était retiré et son dossier fermé. De cette date jusqu'en 2016, le Tribunal ne voit qu'une lettre en février 2012 où l'appelant se plaint contre les décisions prises à son égard (GD2-20). En ce qui concerne les problèmes de santé dont l'appelant souffrait de 2012 à 2015, le Tribunal n'a aucune information à leur sujet.

[22] Bien que l'appelant ait pu avoir l'intention de poursuivre son appel à certains moments, il n'a pas établi que son intention de poursuivre l'appel était persistante pendant toute la période concernée.

L'appel constitue une cause défendable ? Oui

[23] Pour répondre à ce critère, l'appelant doit démontrer que l'appel a une chance raisonnable de succès sur le plan juridique (*Canada (Ministre du Développement et des Ressources Humaines) c. Hogervorst*, 2007 CAF 41).

[24] La question en litige porte sur la résidence canadienne de l'appelant pendant certaines périodes débutant en 1959. Le 6 février 2010, à la suite de la décision initiale, l'appelant a

présenté une demande de révision dans laquelle il conteste les conclusions du ministre, fournit certaines explications, et joint un document supplémentaire provenant de l'administration américaine sur la sécurité sociale (GD2-36 à 41). Depuis février 2010, l'appelant n'a pas déposé d'autres documents aux fins d'établir sa résidence au Canada.

[25] Il a été établi dans les arrêts *Callihoo c. Canada (Procureur général)* (1990), 190 FTR 114 et *Leblanc c. Canada (Ressources humaines et Développement des compétences)*, 2010 CF 641 que parmi les façons d'établir que la cause est défendable l'on peut inclure la présentation d'une nouvelle preuve importante ou l'identification d'une question ou d'une erreur de droit.

[26] En l'espèce, l'appelant fait valoir que l'appel constitue une cause défendable pour les raisons suivantes (GD4) :

Ici, c'est une cause qui est axée sur la notion de résidence. En effet, durant certaines périodes notre client a travaillé aux États-Unis. Cependant, il nous explique n'avoir jamais voulu transférer sa résidence du Canada aux États-Unis. Il veut donc une audience devant le Tribunal afin de pouvoir témoigner sur les périodes de résidence dont il est fait mention à son dossier, pour établir que pour certaines de ces périodes, il était bel et bien résidant canadien.

[27] À la face même du dossier, les arguments de l'appelant semblent faibles :

- a) aucun nouvel élément de la preuve n'a été versé au dossier du Tribunal ;
- b) les éléments de la preuve actuellement au dossier sont plutôt ceux qui ont été rassemblés par le département d'intégrité du ministre ;
- c) le témoignage de l'appelant est l'unique nouvel élément proposé par celui-ci ; et
- d) l'appelant n'a pas soulevé une erreur de droit.

[28] De plus, l'appelant dit vouloir expliquer pourquoi il n'avait jamais voulu transférer sa résidence du Canada aux États-Unis. Toutefois, l'évaluation de la résidence est une question de fait qui exige un examen de toute la situation de la personne concernée et qui ne peut être déterminée en fonction des intentions de cette personne (*Canada (Ministre du Développement des Ressources Humaines) c. Ding*, 2005 CF 76, au paragraphe 58) ;

[29] Malgré la faiblesse des arguments de l'appelant, le Tribunal conclut que l'appel présente une cause défendable puisqu'il existe une possibilité que les explications déjà fournies par l'appelant, complétées par son témoignage sous serment et à la lumière de la preuve au dossier, pourraient établir une période de résidence au Canada différente de celle qui a été retenue par le ministre.

Préjudice aux autres parties ? Oui

[30] Le ministre et la Partie mise en cause (l'ex-conjointe de l'appelant) n'ont pas répondu à cette question. Pour sa part, l'appelant a répondu ainsi (GD4-2) : « Dans ce dossier, ce qui est demandé, c'est de reconnaître des périodes de résidences supplémentaires au Canada. Si cela est reconnu par le Tribunal, cela ne causerait aucun préjudice à [la Partie mise en cause], même que cela pourrait lui être bénéfique, si de son côté, les mêmes périodes n'ont pas été reconnues à titre de résidence au Canada. »

[31] Bien que le ministre semble avoir conservé son dossier (GD2), il est évident que certains éléments de la preuve auraient pu être perdus et que l'évaluation de la preuve pourrait être plus difficile étant donné qu'il y a plus de sept ans qui se sont écoulés depuis la décision initiale. Par conséquent, il peut y avoir un impact négatif sur la capacité des parties à répondre aux questions soulevées par la présente affaire. Et bien que les périodes de résidence reconnues au Canada puissent être augmentées par le Tribunal, il peut les diminuer aussi. Ce risque est toujours présent étant donné la nature de l'appel *de novo* devant le Tribunal (c'est-à-dire un appel où toute la preuve et les faits sont examinés à nouveau) (*Stevens (Succession) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 103).

[32] De plus, si la demande de prorogation du délai est accordée, la Partie mise en cause pourrait être dans l'obligation de prouver sa résidence au Canada à partir de l'année 1959. Le Tribunal constate que cette obligation pourrait porter préjudice à la Partie mise en cause lorsqu'elle était probablement sous l'impression depuis 2010 que ces questions avaient été complètement réglées.

CONCLUSION

[33] À la lumière des critères établis dans la décision *Gattellaro* et dans l'intérêt de la justice, le Tribunal conclut que la prorogation du délai pour interjeter appel en vertu du paragraphe 82(1) du RPC de l'époque doit être refusée.

[34] Le Tribunal reconnaît qu'il y a certaines décisions de la Cour fédérale suggérant que parmi les quatre critères mentionnés dans la décision *Gattellaro*, c'est celui qui concerne la cause défendable qui est le plus important (*McCann c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 878). Toutefois, il est bien établi que le poids à accorder à chacun des quatre facteurs varie d'un cas à l'autre, conformément à une approche souple et contextuelle, et qu'il relève du pouvoir discrétionnaire du Tribunal de constater qu'un ou deux critères l'emportent sur tous les autres (*McCann*, au paragraphe 6 ; *Leblanc*, au paragraphe 20 ; et *Canada (Procureur général) c. Blondahl*, 2009 CF 118, au paragraphe 12). En effet, le Tribunal utilise ces critères pour veiller à ce que la justice soit faite entre les parties (*Larkman*, au paragraphe 62 et *Blondahl*, au paragraphe 18).

[35] En l'espèce, compte tenu du temps écoulé, le Tribunal accorde beaucoup plus d'importance au fait que l'appelant n'a pas fourni une explication raisonnable justifiant le retard ni démontré l'intention constante de poursuivre l'appel pendant six ans. L'appelant a reçu une lettre du BCTR et du ministre indiquant que son dossier était fermé suite à la demande de son avocate, mais il n'a pas pris acte de ces lettres en temps opportun. Entre temps, le BCTR a été remplacé par le Tribunal et des modifications ont été apportées à la façon dont les appelants peuvent interjeter appel des décisions du ministre en vertu de la Loi sur la SV.

[36] De plus, une décision d'accorder la prorogation du délai d'appel pourrait avoir une incidence importante sur la Partie mise en cause, car celle-ci pourrait être dans l'obligation de prouver sa résidence canadienne ou de subir d'autres conséquences suite à l'appel de l'appelant. Ce fardeau pourrait s'avérer lourd et coûteux, non seulement pour la Partie mise en cause mais pour le ministre également, étant donné la période pertinente et la preuve qui aurait pu être perdue ou difficile à trouver au cours des années passées.

[37] Le Tribunal reconnaît que cette décision aura pour effet de refuser à l'appelant la possibilité de faire entendre sa cause par le Tribunal, ce qui pourrait être considéré comme contraire aux intérêts de la justice. Toutefois, il a été reconnu par la Cour suprême du Canada dans *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, que le caractère définitif des décisions peut aussi être pris en considération lors de l'évaluation de questions comme celle-ci. Selon le juge Binnie au paragraphe 18 : « Les instances faisant double emploi, les risques de résultats contradictoires, les frais excessifs et les procédures non décisives doivent être évités. »

[38] Bien que le Tribunal ait déjà constaté que les modifications à la loi apportées en avril 2013 ne s'appliquent pas en l'espèce, ces modifications représentent néanmoins une expression du Parlement selon laquelle des délais supplémentaires ne devraient pas être accordés dans des situations où il y a eu un long retard entre le moment où la personne reçoit une décision et la contestation de cette décision, ici plus de six ans. Le Tribunal estime que cet objectif est raisonnable et valide.

[39] Alors, suite à l'évaluation des critères concernant une demande de prorogation d'un délai établis par la décision *Gattellaro* et en tenant compte des intérêts de la justice, la demande de prorogation pour interjeter appel est refusée.

Jude Samson
Membre, Division générale - Section de la sécurité du revenu