

Date : 20060503

Dossier : A-89-04

Référence : 2006 CAF 156

**CORAM : LE JUGE NOËL
LA JUGE SHARLOW
LE JUGE MALONE**

ENTRE :

ANTONIETTA ADAMO

demanderesse

et

LE MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

défendeur

Audience tenue à Winnipeg (Manitoba), le 27 avril 2006.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 3 mai 2006.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE NOËL

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE SHARLOW
LE JUGE MALONE**

Date : 20060503

Dossier : A-89-04

Référence : 2006 CAF 156

**CORAM : LE JUGE NOËL
LA JUGE SHARLOW
LE JUGE MALONE**

ENTRE :

ANTONIETTA ADAMO

demanderesse

et

LE MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE NOËL

[1] La demanderesse sollicite le contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Commission d'appel des pensions (la CAP) le 16 janvier 2004, par laquelle elle faisait droit à la requête préliminaire du défendeur en rejet de l'appel de la demanderesse au motif que la décision visée par l'appel était chose jugée.

Les faits

[2] L'appel était interjeté d'une décision d'un tribunal de révision qui avait jugé que la demanderesse était, depuis juillet 1994, invalide au sens du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-8 (le Régime), et avait droit à une pension à compter de novembre 1994.

[3] Il s'agit de savoir si, en décidant de la sorte, le tribunal de révision agissait en accord avec les paragraphes 82(1) ou 84(2) du Régime, qui prévoient respectivement ce qui suit :

Appel au tribunal de révision

82. (1) La personne qui se croit lésée par une décision du ministre rendue en application de l'article 81 ou du paragraphe 84(2) ou celle qui se croit lésée par une décision du ministre rendue en application du paragraphe 27.1(2) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* ou, sous réserve des règlements, quiconque de sa part, peut interjeter appel par écrit auprès d'un tribunal de révision de la décision du ministre soit dans les quatre-vingt-dix jours suivant le jour où la première personne est, de la manière prescrite, avisée de cette décision, ou, selon le cas, suivant le jour où le ministre notifie à la deuxième personne sa décision et ses motifs, soit dans le délai plus long autorisé par le commissaire des tribunaux de révision avant ou après l'expiration des quatre-vingt-dix jours.

Annulation ou modification de la décision

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.

Appeal to Review Tribunal

82.(1) A party who is dissatisfied with a decision of the Minister made under section 81 or subsection 84(2), or a person who is dissatisfied with a decision of the Minister made under subsection 27.1(2) of the *Old Age Security Act*, or, subject to the regulations, any person on their behalf, may appeal the decision to a Review Tribunal in writing within 90 days, or any longer period that the Commissioner of Review Tribunals may, either before or after the expiration of those 90 days, allow, after the day on which the party was notified in the prescribed manner of the decision or the person was notified in writing of the Minister's decision and of the reasons for it.

Rescission or amendment of decision

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.

[4] La CAP a jugé que le tribunal de révision avait rendu sa décision en accord avec le paragraphe 82(1) et que, puisqu'un autre tribunal de révision avait déjà conclu que la demanderesse n'était pas invalide au sens du Régime, l'affaire était chose jugée. La CAP a ajouté que, puisque le tribunal de révision avait censément rendu sa décision sur la foi de « faits nouveaux » en application du paragraphe 84(2), il n'était pas saisi d'une demande d'annulation ou de modification d'une décision antérieure comme le prévoyait cette disposition. La CAP a aussi relevé que, en tout état de cause, le tribunal de révision n'avait pas été mis devant des « faits nouveaux » au sens du paragraphe 84(2).

[5] Avant d'examiner les points soulevés par la demande, il est nécessaire d'exposer intégralement la longue procédure qui a conduit à la décision contestée.

Historique de la procédure

[6] Par dépôt d'une première demande reçue par le défendeur le 5 août 1994, la demanderesse sollicitait le paiement d'une pension d'invalidité, en disant que son principal état invalidant consistait en douleurs musculaires qu'elle ressentait dans tout le corps. La demanderesse disait qu'elle avait travaillé la dernière fois comme concierge et qu'elle avait cessé de travailler le 22 décembre 1993.

[7] Par lettre datée du 2 septembre 1994, la demanderesse était informée qu'elle n'était pas admissible à une pension d'invalidité parce que la preuve disponible révélait qu'elle pouvait détenir une occupation rémunératrice. Dans une lettre non datée, la fille de la demanderesse indiquait que sa

mère souhaitait faire appel de cette décision. Par lettre datée du 6 juillet 1995, la demanderesse était informée que la décision lui refusant la pension avait été réexaminée, puis confirmée.

[8] Par lettres datées du 28 juillet 1995 et du 15 novembre 1995, la fille de la demanderesse informait le Bureau du Commissaire des tribunaux de révision du Régime de pensions du Canada que la demanderesse souhaitait faire appel de cette décision à un tribunal de révision.

[9] Un tribunal de révision fut constitué le 15 novembre 1995, à Winnipeg (Manitoba). Dans sa décision datée du 10 janvier 1996, le tribunal de révision jugeait que la demanderesse n'était pas invalide au sens du Régime.

[10] La demanderesse a sollicité l'autorisation de faire appel de cette première décision du tribunal de révision à la CAP. Par lettre du 3 avril 1996, elle était informée que l'autorisation de faire appel de cette première décision du tribunal de révision lui était refusée.

[11] Dans une seconde demande reçue par le défendeur le 6 octobre 1996, la demanderesse sollicitait le paiement d'une pension d'invalidité, en disant que son principal état invalidant était la douleur qu'elle ressentait aux muscles et aux articulations. La demanderesse indiquait de nouveau qu'elle avait travaillé la dernière fois comme concierge et qu'elle avait cessé ses fonctions le 22 décembre 1993.

[12] Par lettre datée du 15 novembre 1996, la demanderesse était informée qu'elle n'était pas admissible à une pension d'invalidité parce que, selon la preuve, elle pouvait détenir une occupation

rémunératrice. Dans une lettre datée du 2 décembre 1996, la fille de la demanderesse écrivait que sa mère souhaitait faire appel de cette seconde décision du ministre à un tribunal de révision. Par lettre datée du 2 mai 1997, la demanderesse était informée que la seconde décision lui refusant une pension d'invalidité avait été réexaminée et confirmée.

[13] Par une lettre datée du 16 mai 1997, le représentant de la demanderesse informait le Bureau du Commissaire des tribunaux de révision du Régime de pensions du Canada que la demanderesse souhaitait faire appel de cette seconde décision du ministre à un tribunal de révision.

[14] Un second tribunal de révision fut constitué le 13 janvier 1998 à Winnipeg (Manitoba). Dans sa décision datée du 10 mars 1998, le second tribunal de révision jugeait, encore une fois, que la demanderesse n'était pas invalide au sens du Régime.

[15] La demanderesse a de nouveau sollicité l'autorisation de faire appel de la décision du second tribunal de révision à la CAP. Par lettre datée du 1^{er} mars 1999, la demanderesse était informée que l'autorisation de faire appel de la décision du second tribunal de révision lui était refusée.

[16] Dans une troisième demande reçue par le défendeur le 3 mai 1999, la demanderesse sollicitait encore une fois le paiement d'une pension d'invalidité. Et encore une fois, elle disait qu'elle avait travaillé la dernière fois comme concierge et qu'elle avait cessé ses fonctions le 22 décembre 1993.

[17] Par lettre datée du 15 janvier 2000, la demanderesse était informée qu'elle n'était pas admissible à une pension d'invalidité, en même temps qu'on lui rappelait les décisions antérieures du tribunal de révision et de la CAP. Dans des lettres datées du 19 janvier 2000 et du 16 avril 2000, la fille de la demanderesse écrivait que sa mère souhaitait faire appel de la troisième décision du ministre. Par lettre datée du 7 juin 2000, la demanderesse était informée que la décision lui refusant une pension d'invalidité avait été réexaminée et confirmée.

[18] Par lettre datée du 16 août 2000, la fille de la demanderesse informait le Bureau du Commissaire des tribunaux de révision du Régime de pensions du Canada que sa mère souhaitait faire appel de cette troisième décision du ministre à un tribunal de révision. Un troisième tribunal de révision fut constitué et, par une décision datée du 21 décembre 2001, ce tribunal de révision arrivait à la conclusion que la demanderesse était invalide au sens du Régime et qu'elle avait droit à sa pension.

[19] La portion finale de la décision est ainsi rédigée :

[TRADUCTION]

Le tribunal juge que l'appelante souffre depuis 1992 d'une invalidité prolongée. Cette conclusion s'appuie sur le rapport médical du D^r Wilfred Albi, daté du 28 juillet 1994, qui se trouve aux pages 40 à 42 du relevé de la première audience. Cette invalidité prolongée est devenue en juillet 1994 une invalidité grave au sens du RPC.

Le tribunal tire sa conclusion en se fondant sur les éléments suivants : un rapport médical du D^r Albi qui a été produit comme preuve et qui avait été produit comme preuve devant le premier tribunal de révision, le témoignage de l'appelante, Antonietta Adamo, qui n'avait pas été présenté durant la première audience, enfin le témoignage de Dominica Adamo, qui lui non plus n'avait pas été présenté durant la première audience.

La pension est accordée, la date de l'invalidité est juillet 1994, et la date du début de la pension est novembre 1994.

[20] Le défendeur a sollicité l'autorisation de faire appel de la décision du troisième tribunal de révision à la CAP. L'autorisation lui a été accordée et, dès le début de l'audition de l'appel, le défendeur a déposé une requête préliminaire en annulation de la décision du troisième tribunal de révision au motif que l'affaire avait été tranchée définitivement par la décision du second tribunal de révision et qu'elle était donc chose jugée.

[21] Faisant droit à la requête, la CAP a relevé qu'une demande fondée sur des faits nouveaux en application du paragraphe 84(2) diffère d'un appel interjeté selon le paragraphe 82(1). La CAP a constaté que le tribunal de révision avait voulu s'appuyer sur les deux dispositions en évoquant les faits nouveaux. Toutefois, elle a conclu que cette voie n'était pas ouverte au tribunal de révision :

[5] Cette demande n'est pas valide, pour diverses raisons. D'abord, l'appel interjeté devant le tribunal de révision l'était en vertu de l'article 82. M^{me} Adamo interjette appel de la décision de « réexaminer » le dossier, prise par le ministre, qui constitue le deuxième échelon d'appel, et le tribunal de révision, dans son jugement, renvoie précisément à l'article 82 en l'invoquant comme fondement. M^{me} Adamo n'a pas fait sa demande en invoquant le paragraphe 84(2).

[6] Les irrégularités procédurales sont évidentes, contestables et inévitables. Une demande déposée en vertu du paragraphe 84(2) devant un tribunal de révision ne peut être liée qu'à une décision précise arrêtée antérieurement par le tribunal de révision. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'appel visait la décision prise par le ministre à la suite du réexamen de la demande, et non la première, et encore moins la deuxième décision du tribunal de révision. En outre, l'appel n'était pas fondé sur des « faits nouveaux ». Pourtant, il faut absolument pouvoir se fonder sur des faits nouveaux pour modifier ou annuler une décision prise antérieurement par le tribunal de révision. Enfin, M^{me} Adamo doit fournir des preuves précises pour étayer la nouveauté des faits, c'est-à-dire prouver qu'il était impossible de connaître les « faits nouveaux » auparavant selon le principe de diligence raisonnable, et que ces « faits nouveaux » sont concrets.

[22] Puis la CAP écrivait que le paragraphe 84(2) ne pouvait pas être invoqué au soutien de la décision du troisième tribunal de révision. Comme le second tribunal de révision avait déjà conclu que la demanderesse n'était pas invalide, conclusion plus tard confirmée par la CAP, l'affaire était chose jugée, et le troisième tribunal de révision n'avait aucune raison d'intervenir.

[23] La demanderesse a maintenant présenté à la Cour une demande de contrôle judiciaire visant la décision de la CAP du 16 janvier 2004.

La position des parties

[24] La demanderesse admet que, sans des « faits nouveaux », son statut est définitivement établi. Toutefois, elle fait valoir que le principe de l'autorité de la chose jugée n'empêchait pas le troisième tribunal de révision de revoir, en application du paragraphe 84(2), la décision rendue par le second tribunal de révision le 10 janvier 1996. Selon la demanderesse, c'est ce que le tribunal de révision a fait ici.

[25] Selon la demanderesse, la CAP a interprété erronément le paragraphe 84(2) quand elle a dit que cette disposition n'autorisait pas le tribunal de révision à réexaminer, d'après les circonstances de l'espèce, la décision antérieure du second tribunal de révision.

[26] La demanderesse dit aussi que la preuve présentée au tribunal de révision constituait bel et bien des « faits nouveaux » au sens du paragraphe 84(2), puisque les rapports médicaux attribuent pour la première fois son invalidité à une cystopathie interstitielle sous-muqueuse. La conclusion de la CAP selon laquelle il n'avait pas été présenté de « faits nouveaux » au tribunal de révision est contraire au dossier.

[27] Le ministre dit pour sa part que la CAP est arrivée à la bonne conclusion, tant au sujet du paragraphe 84(2) qu'au sujet de la question des faits nouveaux. Il s'appuie essentiellement sur les motifs exposés par la CAP au soutien de ses conclusions.

Analyse et décision

[28] Pour avoir droit à une pension, la demanderesse devait établir qu'elle était invalide au sens du Régime à la date où elle avait satisfait la dernière fois à l'obligation de cotisation. D'après ses cotisations, la demanderesse a rempli son obligation de cotisation jusqu'au 31 décembre 1997, cette date marquant la fin de la période généralement appelée période minimale d'admissibilité.

[29] Puisque la décision du second tribunal de révision a été rendue après le 31 décembre 1997, à la suite d'une audience tenue le 13 janvier 1998, et puisque la CAP a refusé d'accorder l'autorisation d'interjeter appel de cette décision, il s'ensuit que la demanderesse a été définitivement déclarée personne n'étant pas invalide au sens du Régime à la fin de sa période minimale d'admissibilité. La demanderesse ne peut pas échapper à cet état de fait à moins de prolonger sa période minimale d'admissibilité en versant d'autres cotisations au Régime, ce qui naturellement l'obligerait à retourner travailler.

[30] Autrement, l'unique moyen pour la demanderesse d'avoir droit à une pension est de faire appel avec succès de la décision du ministre relative à sa troisième demande, ou de convaincre le tribunal de révision d'annuler ou de modifier sa dernière décision sur la foi de faits nouveaux. Selon la demanderesse, c'est le redressement que le tribunal de révision avait choisi ici d'accorder.

[31] Il est difficile de savoir avec certitude en vertu de quelle disposition le troisième tribunal de révision a rendu sa décision. Ses motifs commencent par l'affirmation selon laquelle le tribunal de révision est constitué en vertu de l'article 82 pour juger un appel interjeté de la décision datée du 7 juin 2000 du ministre du Développement des ressources humaines du Canada. Toutefois, cela ne suffit pas pour empêcher le tribunal de révision de se déclarer compétent selon le paragraphe 84(2) puisque, comme l'indiquait la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Fleming*, 2004 CAF 288, au paragraphe 9, un tribunal de révision ne peut être constitué qu'en vertu de l'article 82 (voir la définition de « tribunal de révision », au paragraphe 2(1) du Régime).

[32] En cours d'audience, le troisième tribunal de révision avait jugé qu'il lui était loisible de réexaminer la décision du premier tribunal de révision. Ses motifs décrivent ainsi la décision qu'il a rendue :

[TRADUCTION]

[...] Le tribunal a jugé qu'il avait le pouvoir de réexaminer la décision du tribunal de révision en date du 15 novembre 1995.

[33] Selon la demanderesse, cette décision, à laquelle s'ajoute le fait que le tribunal de révision s'est expressément fondé sur des preuves nouvelles à la fin de ses motifs, montre clairement qu'il agissait conformément au paragraphe 84(2).

[34] À mon avis, le fait que le paragraphe 84(2) n'a pas été invoqué par la demanderesse n'empêchait pas le tribunal de révision de s'en rapporter à cette disposition si effectivement on lui a soumis des faits nouveaux qui pouvaient jeter un éclairage différent sur sa décision antérieure. En l'espèce, le tribunal de révision semble avoir exprimé l'avis qu'il avait devant lui des faits nouveaux

qui justifiaient le réexamen de la décision initiale (*Peplinski c. Canada* (1993), 1 C.F. 222 (1^{re} inst.), au paragraphe 11, confirmé : *Oliveira c. Canada* (MDRH), 2004 CAF 136).

[35] Certes, le troisième tribunal de révision s'est référé à la décision du premier tribunal de révision plutôt qu'à celle du second, mais je ne pense pas que cela prêle à conséquence. La décision du premier tribunal de révision visait la période allant de la date à laquelle la demanderesse avait prétendu la première fois être invalide, jusqu'au 15 novembre 1995, date à laquelle a été tenue l'audience devant le premier tribunal de révision. La décision du second tribunal de révision visait la période intégrale d'admissibilité, en l'occurrence la période allant jusqu'au 31 décembre 1997, date à laquelle la demanderesse a satisfait la dernière fois à son obligation de cotisation. Ce qu'il importe de considérer, c'est que le troisième tribunal de révision a visiblement cru qu'il avait devant lui une preuve que n'avaient ni le premier ni le second.

[36] Toutefois, avant de disposer de l'affaire sur cette base, il appartenait au tribunal de révision d'informer les parties qu'il considérait l'octroi d'un redressement selon le paragraphe 84(2) et de les inviter à s'exprimer sur la question de savoir si tel redressement était possible. Il ne pouvait pas disposer de la question selon le paragraphe 84(2) sans donner aux parties l'occasion de s'exprimer sur les points que soulève cette disposition.

[37] Puisque le tribunal de révision n'a pas donné aux parties l'occasion de s'exprimer, la CAP a jugé à bon droit que la décision ne pouvait pas être maintenue. Toutefois, il eût mieux valu pour la CAP laisser au tribunal de révision la question de savoir s'il y avait des faits nouveaux, pour qu'il se prononce en premier ressort sur cet aspect, avec l'avantage des conclusions des parties.

[38] Je reconnais que, en décidant ainsi, la CAP est arrivée subsidiairement à la conclusion qu'il n'y avait pas de faits nouveaux. Toutefois, elle est arrivée à cette conclusion sommairement, et aucune mention n'est faite du nouveau rapport médical qui avait été produit devant le troisième tribunal de révision.

[39] Je ferais donc droit à la demande, mais uniquement aux fins d'annuler la décision du tribunal de révision et de lui renvoyer l'affaire pour qu'il décide, moyennant un avis suffisant signifié aux parties, s'il y a des faits nouveaux au sens du paragraphe 84(2) et, dans l'affirmative, si sa décision du 10 mars 1998 devrait être modifiée ou annulée. Vu que la demanderesse est fondée en tout temps à invoquer le paragraphe 84(2) en alléguant des faits nouveaux, il sera loisible au tribunal de révision de considérer tout prétendu fait nouveau que la demanderesse voudra lui soumettre.

[40] Compte tenu de l'issue de l'instance, les parties supporteront leurs dépens respectifs. Un jugement sera rendu en conséquence.

« Marc Noël »

Juge

« Je souscris aux présents motifs
K. Sharlow, juge »

« Je souscris aux présents motifs
B. Malone, juge »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-89-04

INTITULÉ : ANTONIETTA ADAMO
c.
LE MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT DES
RESSOURCES HUMAINES DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : WINNIPEG (MANITOBA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 27 AVRIL 2006

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE NOËL

Y ONT SOUSCRIT : LA JUGE SHARLOW
LE JUGE MALONE

DATE DES MOTIFS : LE 3 MAI 2006

COMPARUTIONS :

Bruce Gammon
Winnipeg (Manitoba) POUR LA DEMANDERESSE

Stephan Bertrand
Ministère de la Justice
Ottawa (Ontario) POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Phillips Aiello
Avocats
Winnipeg (Manitoba) POUR LA DEMANDERESSE

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