



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *D. M. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2016 TSSDASR 246

Numéro de dossier du Tribunal : AD-15-887

ENTRE :

D. M.

Appelant

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Neil Nawaz

DATE DE L'AUDIENCE : Le 22 juin 2016

DATE DE LA DÉCISION: Le 30 juin 2016

MOTIFS ET DÉCISION

COMPARUTIONS

Représentantes de l'intimé : Jennifer Hockey (avocate)
Marie-Eve Morel (étudiante en droit et observatrice)

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

INTRODUCTION

[2] Il s'agit d'un appel d'une décision de la division générale (DG) du Tribunal de la sécurité sociale qui a rejeté de façon sommaire l'appel de l'appelant concernant des prestations additionnelles de décès et de conjoint survivant du *Régime de pensions du Canada* (RPC). La DG a confirmé les conclusions de l'intimé selon lesquelles la cotisante décédée, la défunte épouse de l'appelant, a versé au régime des cotisations valides pendant au plus 10 ans.

[3] Aucune permission d'en appeler n'est requise dans le cas des appels interjetés aux termes du paragraphe 53(3) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS) car un rejet sommaire de la part de la DG peut faire l'objet d'un appel de plein droit.

APERÇU

[4] La défunte épouse de l'appelant, la cotisante décédée, est morte en février 2010. L'appelant a présenté une demande de prestation de décès et de pension du survivant du Régime de pensions du Canada en mars. L'intimé a rejeté initialement la demande au motif que la cotisante décédée n'avait pas versé de cotisations valides au RPC pendant au moins 10 ans. À la réception des avis de nouvelle cotisation pour les années 2004 et 2005, l'intimé a revu sa

position et a accordé à l'appelant la prestation de décès et la rente au conjoint survivant en fondant son calcul sur des contributions versées pendant 10 ans.

[5] Le 17 mai 2013, l'appelant a interjeté appel de la décision de la DG en affirmant que la cotisante décédée avait travaillé pendant 34 ans et avait, à chacune de ces années, versé des cotisations au RPC.

[6] Le 22 avril 2015, la DG a envoyé à l'appelant un avis d'intention de rejeter l'appel de façon sommaire pour l'informer que son appel ne semblait avoir aucune chance raisonnable de succès. Dans son avis, elle invitait l'appelant à présenter, au plus tard le 29 mai 2015, des observations expliquant pourquoi son appel ne devait pas être rejeté.

[7] L'avis d'intention de rejeter l'appel de façon sommaire a été envoyé à la dernière adresse connue de l'appelant, par courrier recommandé de Postes Canada. Selon les données de suivi de l'envoi, l'avis a été effectivement livré le 6 mai 2015. L'envoi a été signé par un certain « D. M. ».

[8] Dans une décision rendue le 10 juin 2015, la DG a rejeté sommairement l'appel de l'appelant puisque ce dernier n'a pas réussi à démontrer que la cotisante décédée avait versé au RPC des cotisations valides pendant plus de 10 ans.

[9] Dans une lettre du 11 juin 2015, que la DG a reçue le 18 juin 2015, l'appelant a écrit qu'il avait récemment obtenu son congé de l'hôpital, où il avait été hospitalisé pendant cinq semaines. Il a mentionné qu'il n'avait pu obtenir son courrier pendant cette période et venait donc de recevoir l'avis d'intention de rejeter l'appel de façon sommaire. Il a reconnu avoir dépassé la date limite du 29 mai 2015, mais s'est opposé à l'idée de voir son appel rejeté de façon sommaire.

[10] Le 10 août 2015, l'appelant a interjeté appel, à la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale, à l'encontre de la décision de rejeter sommairement son appel, alléguant que la DG avait fait preuve de partialité. Il a aussi fait mention de son hospitalisation au cours des mois de mai et juin.

[11] Dans un avis du 12 avril 2016, la division d'appel a mis au rôle une audience par téléconférence pour les motifs suivants :

- a) Des renseignements supplémentaires étaient requis;
- b) Ce mode d'audience permet toute mesure d'adaptation exceptionnelle requise par les parties;
- c) Le mode d'audience respecte les dispositions du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (Règlement sur le TSS) voulant que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.

[12] Au même moment, la division d'appel a demandé à l'appelant de fournir toute documentation relative à son séjour de deux mois à l'hôpital en 2015, y compris tout dossier médical qui aurait pu contribuer à justifier son incapacité à répondre à l'avis d'intention en temps opportun.

[13] Les données de suivi de Postes Canada indiquent que l'appelant a reçu l'avis d'appel le 14 avril 2016. À la date de tombée du 13 mai 2016, l'appelant n'avait soumis aucune observation. Les observations de l'intimé ont été reçues le 26 septembre 2015.

[14] L'appelant n'a pas participé à l'audience par téléconférence à la date et à l'heure prévues.

DROIT APPLICABLE

[15] Conformément au 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.

[16] Le paragraphe 53(1) de la Loi sur le MEDS prévoit que la DG rejette de façon sommaire l'appel si elle est convaincue qu'il n'a aucune chance raisonnable de succès.

[17] Selon l'article 22 du Règlement sur le TSS, avant de rejeter un appel de façon sommaire, la division générale doit en aviser l'appelant par écrit et lui accorder un délai raisonnable pour présenter ses observations.

[18] Selon le paragraphe 97(1) du *Régime de pensions du Canada*, il existe une présomption irréfragable que toute inscription au registre des gains (RG) est exacte et ne peut faire l'objet d'une contestation lorsque quatre ans se sont écoulés depuis la fin de l'année au cours de laquelle l'inscription a été faite. Selon le paragraphe 97(2), le ministre peut, à sa discrétion, rectifier le RG si l'information qu'il contient le convainc de le faire.

[19] Conformément au paragraphe 44(3) du *Régime de pensions du Canada*, un cotisant sera réputé avoir versé des cotisations pendant au moins la période minimale d'admissibilité s'il a versé :

- a) soit pendant au moins trois années, représentant au moins le tiers du nombre total d'années entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable;
- b) soit pendant au moins dix années.

[20] L'article 49 du *Régime de pensions du Canada* prévoit que la période cotisable d'un cotisant commence lorsqu'il atteint l'âge de dix-huit ans et se termine le mois pour lequel il a versé une cotisation pour la dernière fois, mais en aucun cas plus tard que le mois de son décès;

NORME DE CONTRÔLE

[21] Jusqu'à récemment, on reconnaissait que l'application de la norme de contrôle aux appels à la division d'appel était régie par les critères énoncés par la Cour suprême dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*¹. Dans les affaires comportant des allégations d'erreur de droit, ou de manquements aux principes de justice naturelle, la norme de la décision correcte serait la norme applicable, signifiant qu'un faible degré de déférence devait être accordé au premier pallier de décision d'un tribunal administratif. Dans les affaires comportant des

¹ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] RCS 190, 2008 CSC 9

allégations de conclusions de fait erronées, la norme applicable est celle de la décision raisonnable, signifiant une réticence de la Cour à intervenir dans les conclusions de l'entité dont le rôle consiste à évaluer la preuve des faits.

[22] La Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Huruglica*², a rejeté cette approche, sous prétexte que les tribunaux administratifs ne devraient pas, selon elle, appliquer une norme conçue pour les cours d'appel. Les tribunaux administratifs devraient plutôt se fier en premier lieu sur leur loi constitutive pour déterminer leur rôle.

QUESTIONS EN LITIGE

[23] Les questions dont je suis saisi sont les suivantes :

- a) Quelle norme de contrôle doit-on appliquer lors de l'examen des décisions de la DG ?
- b) L'appelant a-t-il reçu, de la part de la DG, un avis d'intention de rejeter l'appel de façon sommaire ?
- c) La DG a-t-elle commis une erreur en rejetant l'appel de façon sommaire au motif que la cotisante décédée avait versé des cotisations pendant au plus 10 ans ?
- d) La division générale a-t-elle fait preuve de partialité en rendant sa décision ?

OBSERVATIONS

[24] L'appelant n'a présenté aucune observation au sujet de la norme de contrôle que doit appliquer la division d'appel ou du degré de retenue dont elle doit faire preuve à l'égard des décisions de la DG.

[25] Dans sa lettre du 11 juin 2015, l'appelant a écrit qu'il avait reçu l'avis d'intention de rejeter l'appel de façon sommaire après la date limite pour présenter des observations, parce qu'il a été hospitalisé pendant cinq semaines et ne pouvait recevoir son courrier.

² *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93

[26] Il a déclaré que feu son épouse avait versé des cotisations d'un montant beaucoup plus élevé que ce pour quoi l'intimé l'avait créditée. Selon lui, tout retard dans la modification du registre des gains de son épouse a été causé par l' « incompétence bureaucratique » de l'intimé et de l'Agence du revenu du Canada, qui ont perdu à maintes reprises des documents. Il souhaitait plaider sa cause devant un tribunal objectif et impartial.

[27] Dans son avis d'appel du 10 août 2015, l'appelant a écrit qu'il a été hospitalisé au *Sussex Health Centre* pendant deux mois (mai et juin). Il a réitéré que les années d'employabilité de sa défunte épouse n'ont pas été prises en considération.

[28] Les observations de l'intimé portant sur la norme de contrôle ont été présentées avant la publication de l'arrêt *Huruglica* le 29 mars 2016. Les observations traitent en détail de la norme de contrôle et de son applicabilité en l'espèce, concluant que la norme de la décision correcte devait s'appliquer aux erreurs de droit, et que celle de la décision raisonnable devait s'appliquer aux erreurs de fait et aux erreurs mixtes de fait et de droit.

[29] L'intimé est d'avis que la DG a satisfait aux exigences de l'article 22 du *Règlement sur le tribunal de la sécurité sociale* en donnant un avis à l'appelant avant de rejeter son appel de façon sommaire et qu'elle a donné à l'appelant un délai raisonnable pour présenter ses observations. L'appelant a reçu l'avis et n'a présenté aucune information supplémentaire au sujet de son appel, à part le formulaire de renseignements en matière d'audience.

[30] L'intimé ajoute que la DG a appliqué le droit aux faits de façon rationnelle en établissant, conformément à l'article 49 du RPC, que la période cotisable de l'épouse décédée de l'appelant était de 39 ans. Elle a commencé en avril 1970 (quand elle a eu 18 ans) et s'est terminée à sa mort en février 2010. Par conséquent, pour donner droit à la prestation de décès ou à la pension de survivant, selon la formule présentée au paragraphe 44(3)a) du RPC, la période minimale d'admissibilité était de 10 ans de cotisations valides.

[31] L'intimé soutient qu'un cotisant est réputé avoir versé une cotisation pour une année quelconque à l'égard de laquelle ses gains non ajustés ouvrant droit à pension excèdent son exemption de base pour l'année. Le montant de l'exemption de base de l'année est défini à l'article 20 du RPC et est gelé à 3500 \$ depuis le 1^{er} janvier 1998. D'après le registre des gains

de la cotisante décédée, cette dernière avait versé des cotisations valides pendant 10 ans au cours des années 1994 à 2000 (inclusivement), en 2004, en 2005 et en 2008.

[32] L'appelant est d'avis que sa défunte épouse a versé des cotisations valides pendant 34 ans plutôt que 10, mais il n'a fourni aucune preuve pour appuyer son allégation. L'intimé estime que la décision de la DG est raisonnable et transparente, et qu'elle constitue la seule conclusion acceptable compte tenu du droit et des faits.

ANALYSE

(a) *Quelle est la norme de contrôle appropriée?*

[33] Bien que l'arrêt *Huruglica* porte sur une décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, elle a des répercussions sur d'autres tribunaux administratifs. En l'espèce, la Cour d'appel fédérale est d'avis qu'il n'était pas approprié d'importer les principes de contrôle judiciaire, tels qu'ils sont énoncés dans l'arrêt *Dunsmuir*, aux instances administratives puisque ces dernières peuvent avoir des priorités autres que l'impératif constitutionnel de préserver la prépondérance de l'État de droit. « On ne doit pas simplement présumer que ce qui était réputé être la politique la plus appropriée pour les juridictions d'appel vaut également pour certains organismes administratifs d'appel. »

[34] Cette prémisse amène la Cour à déterminer le critère approprié qui découle directement de la loi habilitante d'un tribunal administratif.

... la détermination du rôle d'un organisme administratif d'appel spécialisé est purement et essentiellement une question d'interprétation des lois, parce que le législateur peut concevoir tout type de structure administrative à plusieurs niveaux pour répondre à n'importe quel contexte. L'interprétation de la loi appelle l'analyse des mots de la LIPR [*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*] qui doivent être lus au regard de leur contexte global... L'approche textuelle, contextuelle et téléologique requise par les principes d'interprétation législative modernes nous donne tous les outils nécessaires pour déterminer l'intention du législateur en ce qui a trait aux dispositions pertinentes de la LIPR et au rôle de la SAR [section d'appel des réfugiés].

[35] En conséquence, la norme de la décision raisonnable ou de la décision correcte sera inapplicable en l'espèce à moins que ces mots, ou leurs variantes, soient énoncés spécifiquement dans la loi constitutive. En appliquant cette approche à la Loi sur le MEDS, on réalise que les alinéas 58(1)a) et 58(1)b) ne nuancent pas les erreurs de droit ou les manquements à un principe

de justice naturelle, ce qui signifie que la division d'appel ne devrait faire preuve d'aucune déférence à l'égard des interprétations de la division générale.

[36] Le terme « déraisonnable » n'apparaît nulle part à l'alinéa 58(1)c), qui traite des conclusions de fait erronées. Le test présente plutôt les qualificatifs « abusive ou arbitraire » ou « sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance ». Comme on le suggère dans l'arrêt *Huruglica*, on doit sonner à ces mots leur propre interprétation, mais les termes invitent la division d'appel à intervenir lorsque la division générale fonde sa décision sur une erreur flagrante ou qui contraste avec le contenu du dossier.

(b) *L'appelant a-t-il reçu, de la part de la DG, un avis d'intention de rejeter l'appel de façon sommaire ?*

[37] La justice naturelle vise à assurer qu'un appelant bénéficie d'une occasion juste et raisonnable de présenter sa cause et d'une audience équitable, et que la décision rendue soit impartiale ou exempte d'une apparence ou d'une crainte raisonnable de partialité. Elle touche les questions d'équité procédurale devant la division générale plutôt que le processus dans lequel l'intimé est engagé.

[38] L'appelant affirme qu'il n'a pas reçu l'avis d'intention de rejeter l'appel de façon sommaire parce qu'il a été hospitalisé pendant plusieurs semaines en mai et en juin 2015, ce qui l'a empêché de recevoir son courrier. Selon les faits en l'espèce, l'histoire est différente. Les données enregistrées par Postes Canada aux fins de suivi indiquent que l'appelant a bel et bien accepté, par sa signature, l'avis d'intention le 6 mai 2016. L'avis énonçait les raisons pour lesquelles la division générale estimait que l'appel n'avait aucune chance raisonnable de succès et invitait l'appelant à répondre dans un certain délai, ce qu'il n'a pas fait. Au moment de rédiger les motifs pour lesquels elle a rejeté l'appel de façon sommaire, la membre de la division générale avait des raisons de croire que l'appelant avait reçu l'avis et que d'aller de l'avant en rendant la décision ne lui causerait aucun préjudice.

[39] Après que l'appelant ait porté la décision portant sur le rejet sommaire de l'appel, la division d'appel lui a demandé de la documenter sur son hospitalisation ou sur toutes les raisons médicales qui auraient pu expliquer son incapacité à répondre à l'avis d'intention en temps opportun. Il n'a jamais répondu. Il a eu l'occasion, au cours d'une audience, d'expliquer en quoi

la DG l'avait traité injustement, mais il ne s'est pas présenté, malgré qu'il ait reçu l'avis d'audience.

[40] Après avoir examiné le dossier, je dois souscrire à la position de l'intimé qui soutient que l'appelant a été avisé adéquatement de l'intention de la DG de rejeter l'appel de façon sommaire et qu'il a eu amplement l'occasion de faire valoir son point de vue dans le but d'obtenir une prestation de décès et une pension de survivant plus élevées. Je ne vois en quoi la DG a agi à l'encontre des principes de justice naturelle.

(c) *La division générale a-t-elle commis une erreur en concluant que la cotisante décédée avait versé des contributions valides pendant 10 ans ?*

[41] Comme il a été mentionné précédemment, l'appelant a eu l'occasion de faire valoir sa cause, mais il n'a jamais présenté de preuve pour appuyer ses allégations selon lesquelles sa défunte épouse avait travaillé et avait versé des cotisations au RPC au-delà de la période de 10 ans déjà avérée. Selon l'appelant, dans les faits, l'article 97 coulait le registre des gains de son épouse dans le béton, et plus de quatre ans après sa dernière contribution en 2010, rien ne pouvait permettre de le modifier. Cette allégation est fautive puisque selon l'article 97(2), il est manifeste que l'intimé a le pouvoir discrétionnaire de prendre en considération des propositions de changement au registre des gains d'un cotisant et, de faire les corrections qu'il juge appropriées. L'appelant a eu l'occasion de présenter des éléments de preuve pour démontrer que la cotisante décédée avait accumulé plus de 10 années de gains et de cotisations, mais rien dans le dossier de la preuve n'indique qu'il a saisi cette occasion.

[42] En l'absence de preuve contraire, les 10 années de contributions valides de la cotisante décédée sont présumées exactes et doivent servir de fondement au calcul de la prestation de décès et de la pension de survivant auxquelles l'appelant a droit. J'ai examiné l'exercice de l'intimé d'appliquer les faits au droit et, à l'instar de la DG je n'ai trouvé aucune erreur. La cotisante décédée est née le 15 mars 1952. Elle a donc eu 18 ans en 1970. Conformément à l'article 49 du RPC, sa période cotisable a débuté en avril 1970 et s'est terminée à son décès en février 2010, une période de plus de 39 ans. Pour l'application de l'alinéa 44(3)a), le tiers de la période cotisable correspond à 13 années. Pour que l'appelant puisse recevoir une prestation de décès ou une prestation au survivant, le nombre minimal d'années de cotisations valides est de 10

années, ce qui correspond au moindre de 13 et 10. Selon le registre des gains de la défunte épouse de l'appelant, cette dernière a versé sa première contribution en 1991, à l'âge de 18 ans. Elle a versé sa dernière contribution en 2008, à l'âge de 56 ans, au cours de l'année précédant son décès. Comme il est mentionné plus haut, le registre des gains indique que l'appelant a versé des cotisations valides pendant 10 ans : en 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2004, 2005 et 2008.

[43] Je ne suis pas disposé à accepter cet appel pour ce motif.

(d) La division générale a-t-elle fait preuve de partialité en rendant sa décision ?

[44] l'appelant soutient que la DG a fait preuve de partialité. Bien qu'il n'ait fourni aucun exemple précis d'un quelconque comportement potentiellement préjudiciable, on peut présumer qu'il faisait référence au fait que son appel a été rejeté de façon sommaire.

[45] Il s'agit d'allégations sérieuses, mais un résultat défavorable n'est pas en soi un indice de partialité. En l'absence de preuve pour appuyer une crainte raisonnable de partialité, de simples allégations ne suffisent pas pour en faire une cause défendable.

CONCLUSION

[46] Pour les motifs énoncés ci-dessus, l'appel est rejeté.



Membre de la division d'appel