



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *R. S. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2017 TSSDASR 560

Numéro de dossier du Tribunal : AD-17-433

ENTRE :

R. S.

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 LA DÉCISION : Le 26 octobre 2017

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli, et l'affaire renvoyée à la division générale pour un réexamen.

APERÇU

[2] Cet appel concerne la mesure dans laquelle la loi autorise le paiement rétroactif d'une prestation d'enfant de cotisant invalide (PECI). Le 22 février 2016, l'appelant a présenté une demande de PEGI au nom de ses deux enfants. L'intimé a approuvé sa demande et établi son versement à compter de mars 2015, soit la date qui offrait la plus grande période de rétroactivité possible dans le cadre du *Régime de pensions du Canada* (RPC).

[3] L'appelant a interjeté appel de cette décision devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal), affirmant ce qui suit :

- La date du début du versement devrait être janvier 2011, date à partir de laquelle il avait la garde et la surveillance de ses enfants;
- Il avait été incapable de faire une demande de PEGI après janvier 2014;
- La loi est injuste et le refus de l'intimé de lui verser d'autres prestations viole les droits de ses enfants qui sont garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

[4] La division générale a rejeté l'appel de façon sommaire, ayant conclu qu'aucun des motifs avancés par l'appelant n'avait une chance raisonnable de succès. L'appelant a ensuite déposé un avis d'appel auprès de la division d'appel du Tribunal, dans lequel il soutenait que la division générale avait commis une erreur dans sa décision.

[5] J'estime qu'il n'est nullement nécessaire de tenir une autre audience, et j'ai décidé d'instruire cet appel sur la foi du dossier documentaire existant.¹ Pour les raisons qui suivent, je juge que la division générale a commis une erreur de droit en rejetant l'appel formé par

¹ L'alinéa 3a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* exige que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.

l'appelant de façon sommaire, en dépit d'une contestation fondée sur la Charte qui était défendable relativement à l'inapplicabilité des dispositions du RPC en matière d'incapacité dans le cas de demandes de PECEI.

QUESTIONS EN LITIGE

[6] Les questions que je dois trancher sont les suivantes :

- a) Dans quelle mesure la division d'appel doit-elle faire preuve de déférence à l'égard des décisions de la division générale?
- b) La division générale a-t-elle commis une erreur en accordant à l'appelant seulement 11 mois de versements rétroactifs pour la PECEI?
- c) La division générale a-t-elle erré en concluant que la disposition relative à l'incapacité du paragraphe 60(8) du RPC ne s'applique pas aux demandes de PECEI?
- d) La division générale a-t-elle agi de façon appropriée en empêchant l'appelant d'invoquer un argument fondé sur la Charte?
- e) La division générale a-t-elle appliqué le bon critère relativement au rejet sommaire?

ANALYSE

a) Dans quelle mesure la division d'appel doit-elle faire preuve de déférence à l'égard des décisions de la division générale?

[7] Conformément au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), les seuls moyens d'appel devant la division d'appel sont les suivants : la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence; elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou 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. La division d'appel peut rejeter l'appel, rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen conformément aux directives qu'elle juge indiquées, ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision de la division générale.²

[8] Jusqu'à récemment, il était convenu que les appels à la division d'appel étaient régis par les normes de contrôle établies par la Cour suprême du Canada dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*³. Dans les affaires où sont allégués des erreurs de droit ou des manquements aux principes de justice naturelle, la norme applicable était celle de la décision correcte, qui commandait un degré inférieur de déférence envers un tribunal administratif de première instance. Dans les affaires comportant des allégations de conclusions de fait erronées, la norme applicable était celle de la décision raisonnable, témoignant d'une réticence à toucher à des conclusions tirées par l'organe chargé d'instruire la preuve factuelle.

[9] Dans l'arrêt *Canada c. Huruglica*⁴, la Cour d'appel fédérale a rejeté cette approche en concluant que les tribunaux administratifs ne devraient pas avoir recours à des normes de contrôle conçues aux fins d'application dans les cours d'appel. Les tribunaux administratifs doivent plutôt se rapporter en premier lieu à leur loi constitutive pour déterminer leur rôle. Cette prémisse a amené la Cour à déterminer que le critère indiqué découle entièrement de la loi constitutive d'un tribunal administratif : « 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 [...]. »

[10] En conséquence, ni la norme de la décision raisonnable ni celle de la décision correcte ne s'appliquera en l'espèce, à moins que ces mots, ou leurs variantes, figurent explicitement dans la loi constitutive. En appliquant cette approche à la Loi sur le MEDS, on remarque que les alinéas 58(1)a) et 58(1)b) ne qualifient pas les erreurs de droit ou les manquements aux principes de justice naturelle, ce qui porte à croire que la division d'appel ne devrait pas faire preuve de déférence à l'égard des interprétations de la division générale. Le terme « déraisonnable » n'apparaît nulle part à l'alinéa 58(1)c), qui traite des conclusions de fait

² Paragraphe 59(1) de la Loi sur le MEDS

³ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 RCS 190, 2008 CSC 9.

⁴ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, [2016] 4 RCF 157, 2016 CAF 93.

erronées. Ce critère contient plutôt les qualificatifs « abusive ou arbitraire » et « sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance ». Comme le laisse entendre *Huruglica*, on doit donner à ces mots leur propre interprétation, mais les termes donnent à penser que la division d'appel devrait intervenir si la division générale fonde sa décision sur une erreur flagrante ou contraire au dossier.

b) La division générale a-t-elle eu raison d'accorder seulement 11 mois de versements rétroactifs pour la PECI?

[11] Comme l'a noté la division générale, l'alinéa 74(2)*b*) du RPC ne permet en aucun cas que le paiement de la PECI soit « [...] antérieur au douzième mois précédant celui qui suit le mois où la demande a été reçue. » L'appelant a présenté sa demande de PECI le 22 février 2016. Ainsi, la loi l'empêchait de recevoir plus de 11 mois d'arrérages après l'approbation de sa demande.

[12] Il était alors question de savoir s'il y avait une exception à cette règle qui aurait permis de prolonger la période de rétroactivité.

c) La division générale a-t-elle erré en concluant que l'incapacité ne pouvait pas s'appliquer à la PECI?

[13] L'appelant ne m'a pas convaincu que la division générale a commis une erreur de droit en concluant que la disposition du RPC relative à l'incapacité n'était pas pertinente à sa demande de PECI.

[14] Les paragraphes 74(1) et (2) du RPC, lus conjointement, donnent à penser que l'enfant d'un cotisant invalide doit présenter sa propre demande pour une PECI et ne peut pas se fier à la demande de pension d'invalidité du parent. La situation de l'appelant ressemble aux faits de la cause *Statton c. Canada*⁵, qui a été suivie par la division générale. Dans ce cas-là également, il avait été conclu que la disposition relative à l'incapacité du paragraphe 60(8) du RPC pouvait uniquement s'appliquer à la personne au nom de laquelle la demande a été faite (l'enfant), et non à la personne qui présente véritablement la demande (le parent). Cette interprétation de la

⁵ *Statton c. Canada (Ministre du Développement social)* (21 avril 2005) CP22564 (CAP).

loi a ensuite été confirmée par la Cour d'appel fédérale,⁶ qui a statué que le paragraphe 60(8) n'était effectivement pas applicable aux demandes de PEI.

[15] Je suis d'accord avec l'appelant pour dire qu'il pourrait y avoir une certaine omission ou lacune dans la loi qui pénalise bel et bien les enfants des requérants qui ne présentent pas leur demande le plus tôt possible ou négligent d'inclure leurs enfants dans leur demande; cependant, une interprétation franche de cet article, tel qu'il est rédigé, ne révèle aucune réparation possible. La division générale est liée par les décisions de la Cour d'appel fédérale, tout comme l'est aussi la division d'appel. Les deux divisions du Tribunal sont restreintes par leur loi habilitante et n'ont pas le pouvoir de rendre des décisions fondées sur l'équité, la compassion ou des circonstances atténuantes.

d) La division générale a-t-elle eu tort d'empêcher l'appelant d'invoquer un argument fondé sur la Charte?

[16] Une loi qui semble inéquitable peut donner naissance à un argument voulant qu'elle contrevienne à la Charte. L'appelant a mentionné plusieurs fois la Charte dans ses observations, bien que cela ne signifie pas nécessairement qu'il ait bel et bien invoqué un argument fondé sur la Charte ou qu'il l'ait fait de la manière indiquée. Dans son avis d'appel daté du 11 janvier 2017, l'appelant a écrit ce qui suit : [traduction] « Ainsi, la décision du ministre de refuser toute partie de prestations rétroactives aux enfants de l'appelant constitue une violation au titre du *Régime de pension du Canada*, de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. » Il s'agit de l'unique fois où il a fait allusion à une question constitutionnelle, mis à part une autre allégation voulant que les refus du ministre étaient discriminatoires à l'endroit de ses enfants.

[17] Dans son avis d'intention de rejeter l'appel de façon sommaire daté du 1^{er} mars 2017, la division générale a informé l'appelant, conformément à l'alinéa 20(1)a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (Règlement sur le Tribunal), qu'il devait, pour invoquer une question constitutionnelle, déposer auprès du Tribunal un avis contenant (i) la disposition visée, et (ii) toutes observations à l'appui de la question soulevée. La division générale lui a donné

⁶ *Statton c. Canada (Procureur général)*, 2006 CAF 370.

cinq semaines pour s'y conformer, sans quoi l'appel serait instruit de la manière habituelle et il ne lui serait pas permis d'invoquer une question constitutionnelle.

[18] L'appelant a répondu le 31 mars 2017 en soumettant une longue observation. Il a répété de nombreux arguments qu'il avait déjà avancés, et a écrit ce qui suit au sujet de la Charte :

[traduction]

[26] De plus, il est explicitement indiqué ce qui suit à la Partie C (13) [de la demande de PECEI] : « À titre de cotisant invalide et citoyen, j'exerce mon droit de personne invalide pour soutenir R. et S. J., en vertu de la Charte canadienne, pour qu'ils puissent surmonter leurs difficultés financières liées à l'éducation et aux activités physiques. » Conscient de ces faits, le ministre aurait pu demander à l'appelant, quand il a reçu sa demande, s'il était frappé d'incapacité au moment de la déclaration, mais il ne l'a pas fait. En même temps, le 1^{er} avril 2016, le ministre a reçu le questionnaire GD11-16 rempli et a appris que les enfants de l'appelant étaient sous sa garde et sa surveillance et vivaient avec lui depuis janvier 2011. Connaissant ces faits, le ministre aurait pu approuver la demande en date de janvier 2011 ou demander des renseignements supplémentaires pour savoir pourquoi la présentation de la demande avait été reportée ou si l'appelant était frappé d'incapacité, ou il aurait pu demander à l'appelant de remplir un rapport d'incapacité du médecin, comme il l'a fait aux alentours d'octobre 2016.

[19] L'appelant a ensuite ajouté ceci : [traduction] « La Cour suprême du Canada a reconnu que les mesures d'adaptation sont un principe fondamental d'égalité pour les personnes atteintes d'invalidité, et le fait de ne pas fournir de telles mesures à une personne invalide constitue de la discrimination. »

[20] Le 10 avril 2016, l'intimé a prié la division générale d'empêcher l'appelant d'invoquer un argument fondé sur la Charte :

[traduction]

[L'observation de l'appelant,] même si elle était longue et portait essentiellement sur son incapacité, ne précise pas la disposition constitutionnelle posant problème et n'étaye aucunement la question soulevée... De plus, l'intimé estime que la déclaration de l'appelant figurant au paragraphe 26 n'est pas une contestation fondée sur la Charte, mais que l'appelant soulève plutôt la question de l'« incapacité », laquelle ne donne pas lieu à un appel constitutionnel valide.

[21] Dans sa décision, la division générale s'est entendue avec l'intimé pour dire que l'appelant ne s'était pas conformé à l'alinéa 20(1)a) du Règlement sur le Tribunal. Ce faisant, la division générale a commis ce que je considère être une erreur de fait et de droit. Selon moi, l'appelant a fait le nécessaire pour invoquer un argument fondé sur la Charte, bien qu'il ait pu le faire de manière rudimentaire.

[22] Le paragraphe 20(1) du Règlement sur le Tribunal n'impose pas un fardeau indûment lourd aux requérants qui désirent contester la constitutionnalité de certains aspects de lois conférant des avantages. Conformément au sous-alinéa 20(1)a)(i), une partie doit préciser la disposition visée par sa question constitutionnelle et, même si l'appelant n'a pas indiqué les dispositions en cause toute de suite après avoir invoqué la Charte, il a mentionné de nombreuses fois les paragraphes 60(8) et 74(2) du RPC dans sa lettre du 31 mars 2017. Dans l'ensemble, ses observations avançaient essentiellement que l'inapplicabilité de la disposition relative à l'incapacité à la PECI était injuste et discriminatoire envers les parents, leurs enfants, ou envers chacun d'eux. Le sous-alinéa 20(1)a)(ii) requiert que la partie souhaitant avoir recours à une contestation constitutionnelle dépose un avis contenant *toutes* observations à l'appui de la question soulevée. On remarque que ni la forme ni le contenu de ces observations ne sont spécifiés. L'appelant a bel et bien, d'une certaine manière, soumis un argument fondé sur la Charte, et bien qu'il manquait peut-être de finesse, il ne revenait pas à la division générale d'en évaluer la qualité à ce stade.

e) La division générale a-t-elle appliqué le bon critère relativement au rejet sommaire?

[23] L'appelant n'était pas représenté et il n'a pas directement abordé le critère relatif au rejet sommaire. Dans ses observations, il a plutôt fait savoir qu'il croyait que la division générale aurait dû tenir compte de son argument fondé sur la Charte.

[24] La division générale a statué sur l'appel de l'appelant en invoquant le paragraphe 53(1) de la Loi sur le MEDS, qui lui permet de rejeter un appel de façon sommaire si elle est convaincue que l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès. Au paragraphe 4 de sa décision, et de nouveau au paragraphe 27, la division générale a correctement énoncé le libellé de la disposition pertinente. Cependant, il n'est pas suffisant de citer la loi si celle-ci n'est pas

ensuite correctement appliquée aux faits. La division générale a conclu que, en l'absence d'un argument valide fondé sur la Charte, l'intimé avait correctement interprété que le RPC signifiait que le paiement rétroactif d'une PECI ne pouvait pas couvrir plus de 11 mois. Elle a ensuite constaté que la disposition du RPC relative à l'incapacité ne générait pas une exception à cette règle.

[25] La décision de rejeter un appel de façon sommaire repose sur un critère préliminaire. Il est inapproprié d'examiner l'affaire sur le fond en l'absence des parties pour ensuite conclure que l'appel ne pourrait pas avoir gain de cause. Dans *Fancy c. Canada*⁷, la Cour d'appel fédérale a déterminé qu'une chance raisonnable de succès est comparable à une cause défendable en droit. La Cour s'est également penchée sur la question du rejet sommaire dans le contexte de son propre cadre législatif, et conclu que le seuil relatif au rejet sommaire est élevé.⁸ La question qu'il faut se poser est de savoir s'il est évident et manifeste sur la foi du dossier que l'appel est voué à l'échec. Il ne s'agit *pas* de déterminer si l'appel doit être rejeté après un examen des faits, de la jurisprudence et des arguments des parties. La question est plutôt de savoir si l'appel est voué à l'échec indépendamment de la preuve et des arguments qui pourraient être avancés durant l'audience.

[26] Mon examen des motifs de décision de la division générale m'amène à conclure qu'elle a commis une erreur de droit en utilisant un seuil trop bas pour rejeter l'appel de façon sommaire. La division générale a empêché l'appelant de poursuivre une contestation constitutionnelle, mais elle l'a fait pour des raisons essentiellement techniques – l'appelant ne se serait supposément pas acquitté des exigences minimales de dépôt d'un avis prévues à l'alinéa 20(1)a). J'ai déjà conclu que l'appelant avait bel et bien répondu à ces exigences mais, même s'il ne l'avait pas fait, l'argument fondé sur la Charte, peu importe son bien-fondé, aurait continué d'exister. La loi et la jurisprudence qui s'y rapporte exigent simplement qu'un appelant présente une cause défendable; elles ne spécifient pas le type de cause dont il doit s'agir, et n'écartent certainement pas les contestations constitutionnelles qui pourraient — ou non — comporter des lacunes techniques.

⁷ *Fancy c. Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 63.

⁸ *Lessard-Gauvin c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 147; *Sellathurai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2011 CAF 1; et *Breslaw c. Canada (Procureur général)*, 2004 CAF 264.

[27] On peut déceler à même la décision de la division générale que la contestation fondée sur la Charte de l'appelant était au moins défendable. La division générale, même en rejetant son appel de façon sommaire, a envisagé la possibilité que la contestation constitutionnelle puisse avoir gain de cause :

[traduction]

Même s'il peut paraître sévère et déraisonnable que des enfants soient pénalisés parce que leur parent n'a pas présenté une demande plus tôt qu'il ne l'a fait, le Tribunal (sous réserve d'une contestation constitutionnelle visant les dispositions applicables qui aurait gain de cause) est tenu de respecter les dispositions du RPC.

[28] À mon avis, il n'était pas évident et manifeste sur la foi du dossier que la contestation constitutionnelle de l'appelant était vouée à l'échec indépendamment de la preuve et des arguments qui auraient pu être produits durant l'audience.

CONCLUSION

[29] Pour les motifs qui précèdent, j'accueille l'appel au motif que la division générale a commis une erreur de droit et de fait en écartant l'argument de l'appelant fondé sur la Charte, alors que l'appelant avait rempli les exigences prévues à l'alinéa 20(1)a) du Règlement sur le Tribunal. L'appel est également accueilli étant donné que la division générale n'a pas appliqué le bon critère pour rejeter l'appel de façon sommaire.

[30] L'article 59 de la Loi sur le MEDS énonce les réparations que la division d'appel peut accorder en appel. Pour prévenir toute crainte de partialité, il convient en l'espèce de renvoyer l'affaire à la division générale pour qu'une audience *de novo* soit tenue devant un membre différent de la division générale.



Membre de la division d'appel