



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *J. C. et S. N. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2017 TSSDASR 629

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-1187
AD-16-1188

ENTRE :

**J. C. et
S. N.**

Appelants

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 11 octobre 2017

DATE DE LA DÉCISION : Le 10 novembre 2017

DÉCISION ET MOTIFS

COMPARUTIONS

Appelants	J. C. S. N.
Représentant pour les appelants	Christopher Hunt
Représentante pour l'intimé	Jennifer Hockey, ministère de la Justice

A. N., la fille de l'appelant, ainsi que Nancy Wong et Stéphanie Pilon, représentantes du ministère de l'Emploi et du Développement social, ont pris part à l'audience comme observatrices.

DÉCISION

Les appels sont accueillis et les deux affaires sont renvoyées à la division générale pour qu'une audience *de novo* soit tenue devant un membre différent de la division générale.

APERÇU

[1] Cet appel vise à déterminer le sens de l'union « de fait » dans le contexte du *Régime de pensions du Canada* (RPC). D. S., un cotisant au Régime de pensions du Canada, est décédé le 29 avril 2010. En juin 2010, l'appelante, J. C., a présenté une demande de pension de survivant du RPC ainsi qu'une demande de prestations d'orphelin au nom de ses cinq enfants à sa charge, lesquels, elle affirme, ont bel et bien été adoptés par le cotisant décédé. L'intimé a approuvé la demande en août 2010.

[2] En avril 2013, à la suite d'une enquête, l'intimé a mis fin à la pension de survivant et aux prestations des enfants. Madame J. C. a été informée qu'elle avait reçu un trop-payé au montant de 48 813 \$ pour la période allant de mai 2010 à avril 2013, et son fils aîné, S. N., a été informé qu'il avait reçu un trop-payé de 4484 \$ pour la portion des prestations qu'il avait reçues pendant qu'il était au collège après avoir eu 18 ans.

[3] En octobre 2013, les appelants interjetèrent appel de cette décision devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale (Tribunal). Dans deux décisions séparées datées du

29 juin 2016, la division générale détermina que monsieur D. S. s'était séparé de madame J. C. en décembre 2009 et qu'elle n'était plus sa conjointe de fait au moment de son décès, et qu'il n'avait ni la garde ni la surveillance des enfants de l'appelante.

[4] Les appelants ont ensuite présenté une demande de permission d'en appeler auprès de la division d'appel du Tribunal en prétendant que la division générale erra en rendant sa décision, particulièrement en ne reconnaissant pas que les unions de fait sont caractérisées par plus de facteurs que la simple cohabitation. Dans ma décision datée du 5 mai 2017, j'ai accordé la permission, car j'estimais qu'il y avait au moins une chance raisonnable de succès à l'appel.

QUESTIONS EN LITIGE

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

Question 1 : Dans quelle mesure la division d'appel doit-elle faire preuve de déférence à l'égard des décisions de la division générale?

Question 2 : Est-ce que la division générale erra en droit et en fait lorsqu'elle a conclu, dans la détermination de son admissibilité à une pension de survivant, que madame J. C. n'était pas en union de fait avec monsieur D. S.?

Question 3 : Est-ce que la division générale erra en droit et en fait lorsqu'elle a conclu, dans la détermination de son admissibilité à une pension d'orphelin, que monsieur S. N. n'était pas un enfant à charge de monsieur D. S.?

Question 4 : Si les réponses aux questions 2 ou 3 sont « oui », quelles sont les réparations appropriées?

ANALYSE

Question 1 : Dans quelle mesure la division d'appel doit-elle faire preuve de déférence à l'égard de la division générale?

[6] Conformément au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (LMEDS), les seuls moyens d'en appeler à la division d'appel sont les suivants : la division générale a erré en droit, elle n'a pas observé un principe de justice naturelle 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. Au titre du paragraphe 59(1) de la LMEDS, 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, ou modifier totalement ou partiellement la décision de la division générale¹.

[7] Jusqu'à tout récemment, les appels à la division d'appel étaient régis par la norme de contrôle définie par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, RSC CSC². Dans les affaires traitant d'erreurs de droit présumées ou de manquements à un principe de justice naturelle, la norme applicable était celle de la décision correcte, qui commandait un seuil 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, signifiant une réticence à intervenir dans les conclusions de l'entité dont le rôle consistait à évaluer la preuve des faits.

[8] Dans l'arrêt *Canada c. Huruglica*³, 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 devraient plutôt se rapporter en premier lieu à leur loi constitutive pour déterminer leur rôle. Cette prémisse a amené la Cour à déterminer le critère approprié qui découle complètement de la loi habilitante 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 [...]. »

¹ Paragraphe 59(1) de la LMEDS.

² *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 RCS 190, 2008 CSC 9.

³ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, [2016] 4 RCF 157, 2016 CAF 93.

[9] En conséquence, la norme de la raisonnable ou de la décision correcte sera inapplicable en l'espèce, à moins que ces mots ou leurs variantes soient énoncés de façon précise dans la loi constitutive. Si cette approche est appliquée à la LMEDS, on doit noter que les alinéas 58(1)a) et 58(1)b) ne qualifient pas les erreurs de droit ou les manquements à la justice naturelle, ce qui laisse entendre 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 erronées. En revanche, le critère contient les qualificatifs « abusive ou arbitraire » et « sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance ». Comme il a été suggéré dans l'arrêt *Huruglica*, il faut donner à ces mots leur propre interprétation, mais le libellé suggère que la division d'appel devrait intervenir lorsque la division générale fonde sa décision sur une erreur qui est vraiment flagrante ou qui est en contradiction avec le dossier.

Question 2 : Est-ce que la division générale a commis une erreur en concluant que l'appelante et le cotisant décédé n'étaient pas conjoints de fait?

[10] Il est de jurisprudence constante en droit administratif qu'un tribunal administratif, en tant que juge des faits, est présumé avoir examiné l'ensemble de la preuve qui lui a été présentée. Cependant, toutes présomptions sont sujettes à une contestation et, après avoir examiné ses deux décisions à l'égard de la preuve dont je dispose, j'en suis venu à la conclusion que la division générale a omis de tenir compte de faits pertinents sans expliquer adéquatement les motifs de cette omission. En tenant compte sélectivement de la preuve, la division générale n'a effectivement pas bien appliqué le droit régissant la pension de survivant et les unions de fait aux titres du RPC.

Droit applicable

[11] Le RPC prévoit qu'une pension de survivant doit être payée au survivant d'un cotisant décédé⁴. Un « survivant » peut inclure une personne qui était conjointe de fait du cotisant au moment de la mort de ce dernier⁵. Une « conjointe de fait » est définie comme étant

⁴ Alinéa 44(1)d) du RPC.

⁵ Paragraphe 42(1) du RPC.

une personne qui vit avec le cotisant dans une relation conjugale au moment pertinent, et qui l'a fait durant une période continue d'au moins un an avant la mort du cotisant⁶.

[12] La principale affaire traitant d'unions de fait est *Hodge c. Canada*⁷ dans laquelle la Cour suprême du Canada a établi que la cohabitation n'est pas synonyme de co-résidence. Un élément clé du critère est l'intention des parties, qui peut être illustrée par leurs mots et leurs actions. Comme le note l'intimé, la Cour adopte dans l'arrêt *Hodge* les motifs de l'affaire *Re Sanderson et Russell*⁸, qui établissent qu' : [traduction] « ...[une union de fait] en vient à une fin lorsqu'une des deux parties la considère terminée et, que par sa conduite, elle démontre d'une manière convaincante que cet état d'esprit particulier en est un manifeste. » Depuis l'affaire *Hodge*, une jurisprudence volumineuse a conclu qu'il n'existe pas de définition détaillée pour l'union de fait et que chaque cas doit être décidé selon les faits particuliers qui lui sont propres. La corésidence est un facteur, comme le sont les liens conjugaux familiaux, sociaux et économiques par exemple l'interdépendance financière, la dépendance mutuelle ainsi que le partage des biens et des responsabilités.

[13] En l'espèce, les parties conviennent que monsieur D. S. et madame J. C. étaient conjoints de fait entre juillet 2007 et décembre 2009, et elles ne contestent pas que monsieur D. S. ait déménagé de leur résidence commune. La question devant la division générale était d'établir la nature de la relation durant les quatre derniers mois de la vie du cotisant décédé.

[14] Madame J. C. prétend que la division générale a appliqué incorrectement le critère relatif à la cohabitation établi dans l'arrêt *Hodge*, en plaçant une prépondérance sur la question de corésidence et en ne reconnaissant pas, comme la Cour suprême l'a fait, que pour une raison ou pour une autre, il peut y avoir des périodes de séparation dans une union de fait qui ne modifie pas sa situation légale.

[15] J'accueille l'appel sur ce motif. Bien qu'il soit étrange que la division générale n'ait pas mentionné l'affaire *Hodge* ou aucune jurisprudence traitant de la cohabitation, je juge que sa décision a correctement énoncé le droit. Au paragraphe 28, la division générale écrit :

⁶ Paragraphe 2(1) du RPC.

⁷ *Hodge c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, 2004 CSC 65.

⁸ *Re Sanderson et Russell* (1979) 24 O.R. (2d) 429 (C.A.).

[traduction] « La cohabitation n'est pas synonyme de corésidence. Deux personnes peuvent cohabiter et ne pas vivre sous le même toit. Pour établir une relation conjugale, l'appelante doit démontrer que le couple continuait, bien qu'en étant séparé, par leurs actions et leur comportement, à démontrer leur intention mutuelle d'être dans une relation d'une certaine permanence semblable au mariage. »

[16] Toutefois, c'est une chose de correctement citer la loi et c'en est une autre de l'appliquer correctement. L'intimé peut être correct de noter que la division générale savait très bien que de vivre séparément n'empêche pas nécessairement la cohabitation. Cependant son analyse prise en entier donne à penser qu'elle a accordé la prépondérance sur le fait que monsieur D. S. et madame J. C. ne résidaient plus sous un même toit et cette analyse n'a systématiquement pas tenu compte des éléments de preuve qui signalaient l'existence d'une relation conjugale et mutuellement dépendante qui soit continue. En appréciant la preuve, la division générale a commis trois erreurs de fait importantes, que je vais maintenant décrire en détail.

Rejet du motif voulant que le cotisant décédé déménagea

[17] Madame J. C. prétend que la division générale n'accorda pas la prépondérance appropriée à la preuve voulant que le temps passé par monsieur D. S. à l'extérieur de la maison était motivé par leurs intérêts communs à l'égard du bien-être des enfants, et ne reflétait aucunement une intention de mettre fin à la relation.

[18] Il est clair que madame J. C. savait qu'une faiblesse importante dans son affaire venait du fait que monsieur D. S. était parti de la maison en décembre 2009. En réponse à ceci, elle affirma que le déménagement était principalement motivé, non pas par un problème dans sa relation avec monsieur D. S., mais par les querelles et les conflits entre les enfants de leur famille recomposée. Malheureusement, comme l'enregistrement audio de l'audience devant la division générale n'est pas disponible dû à des problèmes techniques, je ne peux pas savoir jusqu'à quel point le témoignage de l'appelante traite de cette question. Toutefois je note que

madame J. C. mentionna à plusieurs reprises dans ses observations écrites que le fils de monsieur D. S. intimidait sa fille⁹.

[19] Bien que ce rationnel expliquant le déménagement avait été indépendamment corroboré ailleurs au dossier (par exemple, les notes simultanées du bureau de Brenda Grey), la division générale lui accorda peu d'importance et surtout n'indiqua aucun motif de le faire. Au paragraphe 18 de sa décision, la division générale relata comme suit le témoignage de madame J. C. sur ce point :

[traduction]

En juin 2009, le fils du défunt commença à vivre avec eux. Leur relation se détériora. À cause des problèmes qui sont survenus parmi les enfants (intimidation), l'appelante indiqua qu'elle et le défunt ne pouvaient plus être physiquement ensemble et, par conséquent, le défunt décida de louer un appartement pour avoir un endroit où aller avec son fils.

[20] Dans son analyse, la division générale répéta simplement le passage précédent et conclut simplement que la preuve démontrait néanmoins que monsieur D. S. avait l'intention de se séparer de madame J. C. en décembre 2009. Je ne vois aucun signe indiquant que la division générale fit une tentative réelle pour réconcilier les éléments de preuve contradictoires entourant les intentions de monsieur D. S. et de madame J. C., mettant plutôt l'accent sur le fait qu'ils s'étaient physiquement séparés. Ce faisant, la division générale a aussi ignoré la jurisprudence¹⁰ qui permet aux conjoints de fait de prendre des « périodes de réflexion » sans mettre en jeu le statut légal de leur union.

Conclusion sur le peu de fiabilité des notes de Brenda Grey

[21] Madame J. C. prétend que la division générale écarta, sans motif, les notes de counseling de Brenda Grey d'avril 2010, qui documentait l'état d'esprit de monsieur D. S. au moment de sa mort, en particulier, son intention de continuer la relation.

[22] J'estime que cet argument est considérablement fondé. La division générale traite de cet élément de preuve significatif en résumant le contenu des notes de madame Grey au

⁹ Voir la lettre de l'appelante estampillée le 24 juin 2013 (GD2-21); l'avis d'appel à la division générale reçue le 10 octobre 2013 (GD1-8); et l'observation écrite présentée à la division d'appel et datée du 18 mars 2016 (GD10-5).

¹⁰ MRHDS c. S.S. (6 octobre 2011), CP 27386 (CAP).

paragraphe 11 de sa décision et plus tard en listant de prétendues incohérences dans les notes découvertes par l'enquêteur de l'intimé :

[traduction]

[16] De plus, les rapports d'enquête ajoutent que madame Grey confirma qu'elle avait signé des reçus pour du counseling, mais la partie supérieure des reçus avait été remplie par l'appelante. Madame Grey a dans ses dossiers que le défunt a eu une séance de counseling le 14 avril 2010, mais il y assista seul. Le reçu du 28 avril 2010 est problématique pour madame Grey, car ce rendez-vous avait été rayé de son agenda, parce qu'il avait été annulé. Toutefois un reçu a été fourni. Le défunt avait aussi un rendez-vous le 21 avril 2010 et toutefois aucun reçu n'a été donné. Les dossiers de madame Grey n'indiquaient pas que le défunt soit retourné à la maison ou qu'il ait eu une date prévue de retour. Les notes originales de madame Grey indiquent [traduction] « [l'appelante] a obtenu ces notes en avril 2011. » Madame Grey a dit que l'appelante avait pris les notes qu'elle recherchait. Il n'y a pas de documents qui indiquent que le défunt n'ait jamais repris leur union de fait.

[23] Comme elle le fit dans d'autres instances, la division générale a essentiellement répété, dans son analyse, les paragraphes résumant la preuve sans rien y ajouter. Les paragraphes 11 et 16 sont identiques aux paragraphes 30 et 31, et je note que les paragraphes 16 et 31 sont, quant à eux, copiés presque mot pour mot, incluant les erreurs typographiques, des observations écrites de l'intimé¹¹. Tout ceci laisse entendre que la division générale n'a pas été diligente dans la manière d'exercer sa responsabilité d'examiner la preuve de façon indépendante.

[24] Dans son appui massif de l'effort de l'intimé à discréditer les notes de Grey, la division générale accorda peu, si aucune, importance à l'information objective indiquant que le cotisant décédé suivait une thérapie de couple et avait qualifié sa séparation de madame J. C. de « temporaire ». Madame J. C. affirme que toute incohérence dans les notes est sans importance et elles ont été expliquées complètement à l'audience. Si tel est le cas, il n'en est aucunement mention dans la décision de la division générale, qui a omis de présenter des motifs détaillés pour avoir écarté ces notes, répétant plutôt les allégations vagues de l'intimé de modifications après les faits de dates de rendez-vous et laissant croire que madame J. C. avait d'une certaine façon adapté les notes. L'intimé soutient que la division générale avait un fondement rationnel sur lequel assigner une prépondérance minimale aux notes, mais il n'est pas clair comment les incohérences, s'il y en a, ont influencé la fiabilité fondamentale de leur contenu, et je ne vois

¹¹ Voir le paragraphe 21 de l'observation écrite de l'intimé déposée à la division générale et datée du 22 juillet 2015 (GD5).

rien au dossier¹² qui laisse croire qu'elles ont été falsifiées d'une quelconque manière. En effet, tout comme les notes de madame J. C., l'intimé lui-même n'a pas contesté qu'elles reflètent les observations sincères de madame Grey relative à la relation entre monsieur D. S. et de madame J. C. à un moment critique immédiatement avant la mort du cotisant.

Traitement des textes

[25] Finalement, je suis convaincu que la division générale a, en effet, ignoré ou mal interprété les textes que monsieur D. S. et madame J. C. ont échangés la dernière journée de sa vie. Comme noté précédemment, la division générale est habilitée à apprécier la preuve comme elle l'entend, mais elle doit le faire sans commettre une erreur de fait importante lorsqu'elle tire une conclusion défendable. Madame J. C. souhaitait que les textes montrent qu'elle et le cotisant décédé avaient maintenu une relation intime jusqu'à la fin, mais la division générale les traita sans conviction :

[traduction]

Finalement, le Tribunal a aussi considéré les messages textes que l'appelante a échangés avec le défunt la journée de son décès. Toutefois, selon ces éléments de preuve, le Tribunal est sceptique quant à la déclaration de l'appelante indiquant qu'elle et le défunt étaient dans une relation conjugale, au sens de l'article 2 du RPC et de la jurisprudence, après qu'il ait déménagé en décembre 2009. La preuve est plus cohérente pour ce qui est de l'intention du défunt, en décembre 2009, de se séparer de l'appelante compte tenu des problèmes qu'ils avaient eus avec les enfants.

[26] Comme noté, il y a plusieurs facteurs à considérer pour déterminer si un couple [traduction] « cohabite dans une relation conjugale », mais un de ceux-ci est inévitablement l'existence d'un lien sexuel ou du moins romantique. Les textes présentés par madame J. C. suggèrent fortement qu'elle et monsieur D. S. avaient continué d'avoir des relations sexuelles, et ils indiquent aussi une implication mutuelle avec les enfants de chacun. Pourtant la division générale les a écartés dans une déclaration d'une phrase sans élaborer les motifs de son « scepticisme ».

¹² En outre, je ne suis pas capable de retrouver le rapport d'enquête sur les notes de madame Grey dans le dossier documentaire. Toutefois, je suis certain que son contenu a été transmis fidèlement dans les observations écrites de l'intimé. Cependant, son absence apparente soulève la question de savoir si la division générale a examiné directement le document source et, si ce n'est pas le cas, si elle s'en est remise au compte rendu indirect préparé par la partie intéressée.

[27] Lorsqu'il y a deux versions de la vérité, c'est le rôle de la division générale de ne pas seulement déterminer laquelle des deux est réellement vraie, mais d'expliquer pourquoi elle préfère une version plutôt qu'une autre. En s'attardant sur ces éléments de preuve qui favorisent la position de l'intimé et délaissant les autres qui favorisent madame J. C., la division générale n'a pas satisfait à ses obligations de considérer pleinement la preuve portée à sa connaissance.

Question 3 : Est-ce que la division générale erra en concluant que monsieur S. N. n'était pas un enfant à charge de monsieur D. S.?

[28] Madame J. C. recevait des prestations d'orphelin¹³ au nom de ses cinq enfants biologiques, qui avaient tous moins de 18 ans au moment du décès de monsieur D. S. La question de savoir s'ils répondaient à la définition d'« enfant à charge » prévue au paragraphe 42(1) du RPC est, à mon avis, étroitement liée à la question de savoir si leur mère était la conjointe de fait du cotisant au moment de son décès. Un facteur à considérer pour ces deux questions est jusqu'à quel point monsieur D. S. « entretenait » les enfants de madame J. C. conformément à l'article 65.1 du *Règlement sur le Régime de pensions du Canada*.

[29] Il semble que monsieur S. N. est une partie indépendante dans cette instance parce que seulement lui, des enfants de madame J. C., avait atteint la majorité avant que l'intimé mette fin aux prestations de la famille. La décision à prendre dans cet appel dépend du lien qu'il avait, au titre du RPC, avec monsieur D. S. au moment de son décès. Comme cette question est, elle-même, inséparable de la nature de la relation entre madame J. C. et monsieur D. S., je pense qu'il est mieux que l'appel de monsieur S. N. soit accueilli conjointement avec celui de sa mère.

Question 4 : Quelle est la réparation appropriée?

[30] Bien que le paragraphe 59(1) de la LMEDS me permette de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, les erreurs de droit et de fait que j'ai identifiées ne sont pas si flagrantes qu'elles indiquent des conclusions évidentes en faveur des appelants sur le fond de leurs demandes. Pour prévenir toute crainte de partialité, il convient en l'espèce de renvoyer

¹³ Conformément au paragraphe 44(1)f) du RPC.

l'affaire à la division générale pour qu'une audience de novo soit tenue devant un membre différent de la division générale.

CONCLUSION

[31] Les appels sont accueillis.



Membre de la division d'appel