



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *Ministre de l'Emploi et du Développement social c. A. M.*, 2017 TSSDASR 509

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-974

ENTRE :

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Appelant

et

A. M.

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Meredith Porter

DATE DE LA DÉCISION : Le 2 octobre 2017

MOTIFS ET DÉCISION

INTRODUCTION

[1] L'appelant souhaite obtenir la permission d'en appeler de la décision rendue le 27 avril 2016 par la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal), qui avait conclu qu'une pension d'invalidité selon *Régime de pensions du Canada* (RPC) était payable.

[2] Une demande de permission d'en appeler de la décision de la division générale a été présentée à la division d'appel du Tribunal le 28 juillet 2016 et cette demande a été accordée le 23 mai 2017.

[3] Cet appel a été instruit sur la foi du dossier pour les raisons suivantes :

- a) en vertu de l'alinéa 37a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (RTSS), le membre a jugé qu'aucune autre audience n'était requise;
- b) l'exigence prévue au RTSS selon laquelle l'instance doit se dérouler de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent;
- c) les questions en litige ne sont pas complexes.

QUESTION EN LITIGE

[4] Le membre doit déterminer si la division générale a commis une erreur en établissant que la date de fin de la période minimale d'admissibilité (PMA) de l'intimée était le 31 décembre 2008.

[5] Le membre doit aussi décider si la division générale erra en interprétant et en appliquant les dispositions relatives au calcul au prorata du RPC de manière à ce que la date de fin de la PMA puisse être calculée avec la date subséquente du 31 octobre 2010.

[6] Finalement, le membre doit décider si l'intimée est devenue invalide entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 novembre 2010, « déclenchant » un calcul au prorata d'une date de PMA plus tardive, et correcte du 30 novembre 2010.

DROIT APPLICABLE

[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 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.

[8] Les alinéas 42(2)*a*) et *b*) du RPC portent sur la question à savoir quel est le moment où une personne est réputée être invalide :

a) une personne n'est considérée comme invalide que si elle est déclarée, de la manière prescrite, atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée, et pour l'application du présent alinéa :

(i) une invalidité n'est grave que si elle rend la personne à laquelle se rapporte la déclaration régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice,

(ii) une invalidité n'est prolongée que si elle est déclarée, de la manière prescrite, devoir vraisemblablement durer pendant une période longue, continue et indéfinie ou devoir entraîner vraisemblablement le décès;

b) une personne est réputée être devenue ou avoir cessé d'être invalide à la date qui est déterminée, de la manière prescrite, être celle où elle est devenue ou a cessé d'être, selon le cas, invalide, mais en aucun cas une personne – notamment le cotisant visé au sous-alinéa 44(1)*b*)(ii) – n'est réputée être devenue invalide à une date antérieure de plus de quinze mois à la date de la présentation d'une demande à l'égard de laquelle la détermination a été faite.

[9] L'alinéa 44(1)*b*) prévoit le moment où une pension d'invalidité est payable en vertu du RPC :

b) une pension d'invalidité doit être payée à un cotisant qui n'a pas atteint l'âge de soixante-cinq ans, à qui aucune pension de retraite n'est payable, qui est invalide et qui :

(i) soit a versé des cotisations de base pendant au moins la période minimale d'admissibilité,

(ii) soit est un cotisant à qui une pension d'invalidité aurait été payable au moment où il est réputé être devenu invalide, si une demande de pension d'invalidité avait été reçue avant le moment où elle l'a effectivement été,

(iii) soit est un cotisant à qui une pension d'invalidité aurait été payable au moment où il est réputé être devenu invalide, si un partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension n'avait pas été effectué en application des articles 55 et 55,1;

[10] L'alinéa 44(2)a) indique la méthode à utiliser pour calculer la PMA aux fins d'une pension d'invalidité, et l'alinéa 44(2)b) définit la période cotisable d'un demandeur cherchant à obtenir une pension d'invalidité du RPC.

[11] Finalement, le paragraphe 44(2.1) du RPC prévoit quand la PMA peut être calculée au prorata dans le cas d'une demande tardive, ce qui concerne l'intimée, en l'espèce :

(2.1) Pour le calcul de la période minimale d'admissibilité du cotisant visé au sous-alinéa (1)b)(ii), à l'égard de l'année au cours de laquelle il aurait été considéré comme étant devenu invalide et où ses gains non ajustés de base ouvrant droit à pension sont inférieurs à l'exemption de base de l'année pertinente pour cette année, le montant de son exemption de base est égal à la proportion du montant de l'exemption de base de l'année que représente, par rapport à douze, le nombre de mois dans l'année qui, en raison d'une invalidité, n'auraient pas été exclus de la période cotisable.

OBSERVATIONS

[12] L'appelant prétend que la division générale a commis les erreurs suivantes :

(i) L'appelant fait valoir que la division générale a commis une erreur en établissant que la date de fin de PMA de l'intimée était le 31 décembre 2008, car l'intimée n'avait pas suffisamment d'années de cotisation pour établir une date de fin de PMA en décembre 2008.

(ii) L'appelant ajoute que la division générale a mal fait le calcul au prorata d'une possible période du 1^{er} janvier 2010 au 31 octobre 2010 lorsqu'elle est actuellement du 1^{er} janvier 2010 au 30 novembre 2010.

(iii) L'appelant soutient que les dispositions relatives au calcul au prorata prévues dans le RPC ne s'appliquent pas en l'espèce, car il n'y avait pas d'« événement déclencheur » au cours de la période calculée au prorata permettant que ce calcul au prorata soit appliqué, et que, par conséquent, la date de fin de la PMA soit reportée.

(iv) Finalement, l'appelant soutient que les documents, que l'intimée a présentés au Tribunal après que la décision d'interjeter appel ait été accordée, ne devraient pas être recevables, car ce sont de nouveaux éléments de preuve qui n'avaient pas été portés à la connaissance de la division générale. Les nouveaux éléments de preuve ne devraient pas être considérés par la division d'appel pour décider si l'appel est accueilli.

[13] L'intimée soutient qu'elle avait, précédemment, fourni suffisamment d'éléments de preuve médicale de son invalidité. Les documents, déposés après que la décision de permission d'interjeter appel ait été accordée, visaient à supporter la position de l'intimée voulant qu'elle devait être reconnue comme souffrant d'une invalidité grave et prolongée.

[14] L'intimée fait valoir que les nouveaux éléments de preuve reflètent la détérioration continue de son état de santé.

NORME DE CONTRÔLE

[15] Il a été établi précédemment que la norme de contrôle applicable pour les appels devant la division d'appel est régie par les mêmes normes de contrôle établies par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir c. New Brunswick*, [2008] 1 RSC 190, 2008 CSC 9. Les normes applicables sont, comme indiqué par la Cour dans l'arrêt *Dunsmuir*, que lorsqu'il y a une erreur de droit présumée ou un manquement à un principe de justice naturelle, la norme applicable est celle de la décision correcte. La division d'appel doit faire preuve d'un seuil inférieur de déférence envers les conclusions de la division générale. De plus, les normes applicables sont, lorsqu'il y a des conclusions de fait prétendument erronées et telles qu'établi par la Cour dans l'arrêt *Dunsmuir*, celles de la décision raisonnable. Ceci signifie que, lorsque les conclusions de la division générale sont dans l'ensemble possibles et qu'elles entraînent des issues qui sont acceptables, la division d'appel devrait être réticente à intervenir dans ces conclusions.

[16] Les normes de contrôle pour les tribunaux administratifs ont changé depuis l'arrêt *Dunsmuir*. La Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, [2016] 4 RCF 157, 2016 CAF 93, a rejeté cette approche et a établi que les tribunaux administratifs ne devraient pas avoir recours à des normes de contrôle ayant été conçues pour être appliquées par les cours d'appel :

[47] Les principes qui ont guidé et façonné le rôle des juges en matière de contrôle judiciaire des décisions rendues par des décideurs administratifs (consacrés par l'arrêt *Dunsmuir* aux par. 27-33) ne trouvent pas application en l'espèce. En effet, le rôle et l'organisation des différents niveaux des décideurs administratifs ne créent pas de tension entre l'intention du législateur de confier une compétence aux décideurs administratifs et l'impératif constitutionnel de préserver la primauté du droit.

[17] Par contre, la Cour dans l'affaire *Huruglica* soutient que les tribunaux administratifs devraient premièrement se fier à leur loi constitutive pour déterminer le champ d'application de leurs contrôles. La Cour dans cet arrêt ajoute qu' [traduction] « Il ne faut pas simplement tenir pour acquis que ce qui est réputé être la meilleure politique pour les cours d'appel s'applique également aux instances d'appel à caractère administratif ». Par ailleurs, la Cour affirma que lorsque la portée du contrôle judiciaire applicable à une décision d'un tribunal administratif d'instance inférieure est déterminée, la législation constitutive de ce tribunal doit être considérée en premier lieu, car [traduction] il faut plutôt « chercher à donner effet à l'intention du législateur. »

[18] Je note que bien que l'affaire *Huruglica* traite d'une décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, elle a des incidences sur d'autres tribunaux administratifs.

[19] Selon l'arrêt *Huruglica*, la division d'appel du Tribunal devrait se limiter à déterminer si la division générale a enfreint l'une des dispositions du paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS sans s'engager dans une discussion ou une analyse des principes ou des normes appliquées dans le contexte d'un « contrôle judiciaire. » Une des normes, soit celle de la décision raisonnable ou celle de la décision correcte, s'appliquera seulement si ces mots ou leurs variantes sont énoncés spécifiquement dans la loi constitutive et qu'ils ne se retrouvent pas dans le paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS.

[20] En l'espèce, l'appelant a fait valoir que la division générale erra en droit et qu'elle fonda sa décision sur une erreur de fait. Par conséquent, je dois considérer la norme de contrôle appropriée aux alinéas 58(1)*b* et *c* de la Loi sur le MEDS.

[21] À la lecture de l'alinéa 58(1)*b* de la Loi sur le MEDS, je constate que cette disposition permet à la division d'appel d'intervenir là où la division générale erra en droit. Il n'y a pas réserve limitant l'intervention de la division d'appel lorsque de telles erreurs sont présumées. Il n'y a pas d'indications voulant que la division d'appel doive faire preuve de déférence à l'égard des conclusions de la division générale.

[22] L'alinéa 58(1)*c* traite des conclusions de fait erronées. Selon cette disposition, la division d'appel peut intervenir seulement lorsqu'une conclusion de fait erronée ou qu'une question mixte de fait et de droit a été tirée de façon « abusive ou arbitraire » et « sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. » Ces mots doivent être interprétés en gardant en tête l'intention qu'avait le législateur qui, lorsque lus simplement, indiquent que la division d'appel devrait intervenir seulement lorsque la division générale a fondé sa décision sur une erreur flagrante de fait ou sur une conclusion factuelle qui est en désaccord avec la preuve au dossier.

ANALYSE

Présentation de nouveaux éléments de preuve

[23] L'intimée a présenté des dossiers médicaux additionnels incluant :

- des reçus de physiothérapie datés du 1^{er} et du 28 juin 2017;
- un rapport de Dr Hassan daté du 16 septembre 2014.
- des résultats de tests de laboratoire de Dr Noetzel datés du 15 septembre 2014;
- une recherche juridique préparée par Trevor Leech et datée du 23 novembre 2016;
- deux feuilles d'envoi par fax pour des radiographies provenant respectivement de Dr Reid le 8 novembre 2012 et de Dr Kaid le 1^{er} juin 2017;

- une feuille de confirmation que l'intimée avait consulté Dr Fidler, rhumatologue, et que ses oreilles avaient été examinées par Tara Spicer;
- un rapport de Dr Fidler, rhumatologue, daté du 16 avril 2014.

[24] L'appelant soutient que ces nouveaux documents présentés à la division d'appel ne devraient pas être considérés pour décider si l'appel est accueilli, car ces documents n'avaient pas été portés à la connaissance de la division générale pour examen lorsque celle-ci rendit sa décision.

[25] L'intimée indique que les nouveaux éléments de preuve sont pertinents, car ils soulignent l'état actuel de ses problèmes de santé et comment ceux-ci ont évolué depuis que la division générale a rendu sa décision.

[26] Les documents présentés par l'intimée n'avaient pas été portés à la connaissance de la division générale pour examen. Les appels à la division d'appel ne sont pas des instances *de novo*. Ainsi, de nouveaux éléments de preuve qui n'avaient pas été déposés à la division générale ne peuvent être présentés à la division d'appel et celle-ci ne peut pas les prendre en considération pour accueillir ou non l'appel. De plus, précédemment au paragraphe 7, j'ai établi les moyens d'appel prescrits au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS. Dans ce paragraphe, le dépôt de nouveaux éléments de preuve n'est pas énuméré comme moyens selon lesquels un appel peut être accueilli (voir l'arrêt *Belo-Alves c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1100). Par conséquent, la division d'appel ne peut considérer les nouveaux documents déposés par l'intimée dans sa décision d'accueillir ou non l'appel.

Calcul de la date de fin de la PMA

[27] Conformément à l'alinéa 44(2)*b*) du RPC, l'appelant a fait valoir que la période cotisable au cours de laquelle l'intimée aurait pu avoir versé des cotisations valides a commencé en 1977, lorsque la défenderesse a eu 18 ans. La période cotisable a soit pris fin lorsque l'intimée a été déclarée devenue invalide ou lorsqu'elle a été réputée être devenue invalide. La division générale a déterminé que l'intimée était devenue invalide lorsqu'elle a arrêté de travailler pour Walmart en raison de douleur chronique au dos, à la hanche et au pied, ce qui a été attribué à son accident de travail en 2006. Un examen du relevé d'emploi de l'intimée a

révélé qu'elle n'a pas satisfait aux exigences en matière de cotisation à aucun moment au cours de sa période cotisable pour pouvoir établir une date de fin de PMA (alinéa 44(2)a) et sous alinéa 44(1)b(ii) du RPC) sans appliquer les dispositions de calcul au prorata du RPC.

[28] Si l'intimée avait été déclarée, ou qu'il avait été déterminé qu'elle était devenue invalide, après le 1^{er} janvier 1998, elle aurait fait des cotisations valides pendant au moins quatre des six dernières années civiles comprises dans sa période cotisable (qui est établi selon l'alinéa 44(2)b) du RPC). La période cotisable en l'espèce commença l'année durant laquelle l'intimée a eu 18 ans, soit en 1977, et elle se termina le mois durant lequel l'intimée avait été déclarée, ou qu'elle était réputée être devenue, invalide.

[29] Bien que l'intimée en l'espèce soutient qu'elle est devenue invalide en 2006 à la suite d'un accident de travail, l'alinéa 42(2)b) du RPC prévoit qu'« en aucun cas une personne n'est réputée être devenue invalide à une date antérieure de plus de 15 mois à la date de la présentation d'une demande. » L'intimée a présenté sa demande en février 2013. À cause de la date à laquelle sa demande a été présentée, elle ne peut pas être réputée devenue invalide avant novembre 2011.

[30] Considérant la question liée au calcul de sa période cotisable pour la détermination de sa date de fin de la PMA, j'ai déjà établi que sa période cotisable commence en 1977 lorsqu'elle a eu 18 ans. La période se termine le mois durant lequel elle a été déclarée ou a été réputée être devenue invalide. En l'espèce, ce mois est novembre 2011. Après avoir examiné son relevé d'emploi, les six dernières années de sa période de cotisation incluent la période allant de 2006 à 2011. Durant ces années, elle n'a eu que deux années de cotisations valides, soit 2006 et 2008. De manière à établir une PMA qui soit valide, elle aurait eu besoin de quatre années de contributions valides. En fait, à aucun temps durant sa période de cotisation elle n'a eu quatre années de cotisations valides.

[31] Je juge que la détermination de la division générale voulant que l'intimée eût une date de fin de PMA valide en 2008 est erronée, en vertu de l'alinéa 58(1)c) de la Loi sur le MEDS, car elle ne peut pas être corroborée par la preuve au dossier.

Application de la disposition relative au prorata

[32] La division générale a incorrectement établi que l'intimée avait une date de fin de PMA en 2008; cependant, la division générale savait aussi que l'intimée pouvait avoir une date possible de fin de PMA calculée au prorata conformément au paragraphe 44(2.1) du RPC.

[33] Le RPC prévoit que la date de fin de la PMA peut être calculée au prorata dans certaines circonstances. L'appelant a fait valoir que la date de fin de la PMA calculée au prorata par la division générale est incorrecte et ne peut pas s'appliquer étant donné les circonstances de l'espèce.

[34] La division générale a déterminé que la PMA de l'intimée était du 1^{er} janvier 2010 à octobre 2010, en se fondant sur un calcul au prorata de ses gains. L'appelant s'est fondé sur l'article 19 et sur le paragraphe 44(2.1) du RPC pour faire valoir que cette PMA calculée au prorata a été mal calculée par la division générale et devrait plutôt être du 1^{er} janvier 2010 au 30 novembre 2010. L'appelant a présenté le calcul suivant de la période possible calculée au prorata au paragraphe 31 de sa demande de permission d'en appeler :

[traduction]

[...] Pour déterminer l'exemption de base calculée au prorata pour l'année de l'invalidité, l'exemption de base de cette année est divisée par 12 et est ensuite multipliée par le nombre total de mois avant et incluant le mois de l'invalidité. Si les gains du cotisant pour cette année sont égaux ou supérieurs au montant de l'exemption de base de l'année calculé au prorata, alors le cotisant pourrait être admissible à une pension d'invalidité.

[35] Calculée correctement et selon les cotisations valides de l'intimée en 2010, la dernière date de fin de PMA à laquelle elle aurait été admissible (avec un calcul au prorata pour 11 mois de cette année) aurait été le 30 novembre 2010 plutôt qu'octobre 2010 comme déterminée par la division générale.

[36] Toutefois, ce calcul au prorata erroné de la PMA n'est pas la question de fond sur laquelle l'appelant a fait ses observations. La division générale détermina que l'intimée était invalide en novembre 2006 et a établi qu'elle était admissible à une pension d'invalidité, car elle continua d'être invalide **durant** la période calculée au prorata en 2010. L'appelant soutient

que c'est une erreur de droit, car pour que les dispositions de calcul au prorata s'appliquent l'intimée aurait dû être reconnue **devenue** invalide durant la période calculée au prorata de janvier 2010 à novembre 2010. Ce n'est pas suffisant que l'intimée soit invalide durant la période calculée au prorata.

[37] L'appelant se fonde sur la décision du Tribunal dans l'affaire *G.T. c. Ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences*, CP 28158, 13 février 2014. Dans cette affaire, l'appelant fait valoir que le critère approprié est de déterminer si l'invalidité est survenue au cours de la période calculée au prorata. L'appelant ajouta qu'en établissant que l'intimée était invalide en novembre 2006, la division générale a appliqué incorrectement l'alinéa 42(2)b) du RPC ainsi que les dispositions de calcul au prorata du RPC, car novembre 2006 n'est pas inclus dans la période calculée au prorata.

[38] Il y a jurisprudence à l'appui de la position de l'appelant. Dans *MSD c. Gorman* (1^{er} août 2006), CP 22414 (CAP), la Cour d'appel des pensions (CAB) avait conclu que pour qu'un prestataire soit admissible à la pension d'invalidité, le prestataire doit avoir été réputé invalide au sens du RPC au cours de la période prolongée ou calculée au prorata. L'article 19 du RPC est interprété comme exigeant qu'un calcul au prorata soit uniquement appliqué lorsqu'il y a un « événement déclencheur », qui en l'espèce serait l'apparition de son invalidité au cours de la période respective calculée au prorata. Cette interprétation a été jugée comme étant l'interprétation appropriée de l'article 19 du RPC (voir *Dowe c. Ministre du Développement des ressources humaines* (10 janvier 2000), CP7736 (CAP) et *Dowe c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, 2001 CAF 284 (CANLII)).

[39] Bien qu'une décision de la CAP ne lie pas le Tribunal, elle peut avoir une valeur probante. De plus, la division d'appel n'est pas liée par ses décisions antérieures. Toutefois, je suis convaincu que les décisions *Gorman* et *G.T. c. Ministre des Ressources humaines et du Développement* sont toutes deux de bonnes interprétations de la loi concernant le calcul au prorata. J'estime que la division générale était obligée de conclure que l'intimée était devenue invalide au cours de la période calculée au prorata, ce qu'elle ne pouvait pas faire, car il n'y avait pas d'éléments de preuve au dossier pour appuyer une telle conclusion. La division générale établit que l'intimée était devenue invalide avant la période calculée au prorata et elle

continua d'être invalide durant cette période. Il juge qu'il s'agit là d'une erreur de droit pour laquelle l'appel est accueilli.

CONCLUSION

[40] L'appel est accueilli.

Meredith Porter
Membre de la division d'appel