



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *M. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 386

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-949

ENTRE :

M. T.

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 6 avril 2018

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli.

APERÇU

[2] L'appelant, M. T., est né en 1969 et a la fibrose kystique. L'emploi le plus récent qu'il a occupé était celui de gestionnaire d'un centre d'appel, un emploi qu'il a été forcé d'abandonner en 2004 en raison d'une capacité pulmonaire diminuée.

[3] En 2006, l'appelant a présenté une demande de pension d'invalidité aux termes du *Régime de pensions du Canada (RPC)*. Dans sa demande, il a révélé que, depuis 2003, il exploitait à temps partiel, comme passe-temps, une entreprise de vente de montres ayant pour thème Disney, dans Internet. L'intimé, le ministre de l'Emploi et du Développement social, a tout de même approuvé la demande de l'appelant et a commencé à lui verser une pension d'invalidité, avec prise d'effet en mai 2005.

[4] En 2013, le ministre a reçu de l'information de l'Agence du revenu du Canada (ARC) selon laquelle M. T. déclarait des revenus d'entreprise qui augmentaient au fil des ans. À la suite d'une enquête, le ministre a suspendu la pension d'invalidité de M. T. en date d'avril 2013 et a exigé le remboursement des quatre années précédentes. M. T. a demandé une révision, mais le ministre a refusé de modifier sa position.

[5] Le demandeur a porté en appel la décision du ministre à la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. En avril 2016, la division générale a tenu une audience par vidéoconférence et a rendu par la suite une décision rejetant l'appel de M. T.. La division générale a fondé sa décision sur a) la preuve médicale selon laquelle la santé de M. T. s'était améliorée et b) une conclusion selon laquelle son revenu d'entreprise brut en date de 2009 était au-dessus du [traduction] « maximum des gains admissibles » permis au titre du RPC.

[6] En juillet 2016, M. T. a demandé la permission d'en appeler auprès de la division d'appel du Tribunal, affirmant que la division générale avait commis plusieurs erreurs.

[7] Dans une décision datée du 14 juillet 2017, ma collègue de la division d'appel, Janet Lew, a accordé la permission d'en appeler, parce qu'elle a constaté l'existence d'une cause défendable selon laquelle la division générale avait fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée selon laquelle la santé de M. T.s'était améliorée après avoir obtenu des prestations d'invalidité en 2005. Le 2 mars 2018, j'ai instruit une audience par téléconférence. Étant donné que M^{me} Lew n'avait pas imposé de limite quant à la portée de l'appel, j'ai entendu les observations orales, avec le consentement de la représentante du ministre, sur tous les motifs soulevés par M. T..

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

[8] Après que la décision relative à la permission d'en appeler ait été rendue, M. T.a présenté de la correspondance et d'autres documents de l'audit des états financiers de son entreprise effectué en 2009 par l'Agence du revenu du Canada aux fins de l'impôt sur le revenu. Aucun de ces éléments matériels n'a été présenté à la division générale et, par conséquent, j'ai refusé d'en tenir compte.

[9] Conformément à la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans *Belo-Alves c. Canada*¹, une instance auprès de la division d'appel n'est habituellement pas l'occasion de produire de nouvelles preuves, compte tenu des contraintes exprimées par la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), qui ne confère pas à la division d'appel le pouvoir d'examiner de nouveaux éléments de preuve ou de donner suite à des arguments portant sur le fond de l'invalidité prétendue de l'appelant.

QUESTIONS EN LITIGE

[10] Au titre de la Loi sur le MEDS, les seuls moyens d'appel à la division d'appel sont les suivants : la division générale a commis une erreur de droit, n'a pas observé un principe de justice naturelle, ou 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.

¹ *Belo-Alves c. Canada* (Procureur général, 2014 CF 1100).

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

Question en litige n° 1 : dans quelle mesure la division d'appel doit-elle faire preuve de déférence à l'égard de la division générale?

Question en litige n° 2 : la division générale a-t-elle fondé sa décision sur des conclusions de fait erronées?

(i) les méthodes comptables de l'entreprise étaient [traduction] « discutables »?

(ii) le revenu touché après 2005 était [traduction] « véritablement rémunérateur »?

(iii) l'état de santé s'est amélioré après 2005?

ANALYSE

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

[12] Jusqu'à tout récemment, il était convenu que les appels devant la division d'appel étaient régis par les normes de contrôle énoncées dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick* par la Cour suprême du Canada². *Si des erreurs de droit ou des manquements aux principes de justice naturelle étaient allégués, la norme applicable était celle de la décision correcte, témoignant d'une déférence moindre à l'égard d'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.

[13] Dans l'affaire *Canada (MCI) 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 ayant été conçues aux fins d'application dans les cours d'appel. Les tribunaux administratifs devraient plutôt se fier en premier lieu à leur loi constitutive pour déterminer leur rôle. Cette prémisse a amené la Cour, dans l'affaire *Huruglica*, à déterminer le

² *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9.

³ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93.

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 [...]. »

[14] En la matière, cela implique que la norme de la décision raisonnable ou de la décision correcte ne s'applique pas à moins que ces mots ou leurs variantes figurent spécifiquement dans la loi constitutive du tribunal. Si cette approche est appliquée à la *Loi sur le MEDS*, 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 mot [traduction] « 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 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.

Question en litige n° 2 : la division générale a-t-elle fondé sa décision sur des conclusions de fait erronées?

(i) Méthodes comptables de l'entreprise étaient [traduction] « discutables »

[15] La division générale a établi que l'entreprise de M. T.générail un revenu brut et net véritablement rémunérateur. De plus, la division générale a remis en question les méthodes comptables de l'entreprise et la façon dont, [traduction] « avec peu de frais généraux », ses profits étaient comparativement faibles :

[traduction]

[50] L'appelant travaillait de la maison de ses parents. Il avait un actif minimal composé d'une chaise, d'un ordinateur et d'une imprimante, et, de façon constante, des produits d'une valeur d'environ 35 000 \$, annuellement. Il n'embauchait personne pour s'occuper de l'administration, de l'aspect juridique, de la comptabilité ou des ventes. Il était le seul employé. Il devait acheter l'emballage pour la

livraison et payer les frais de livraison, bien qu'il facturait la livraison en plus des montres.

[51] Le Tribunal met en doute les méthodes comptables de l'entreprise. Le témoignage de l'appelant était vague lorsqu'il a été interrogé sur ce qui expliquerait que le revenu net était considérablement inférieur au revenu brut, alors qu'il est le seul employé et prétendait qu'il ne se versait aucun salaire et n'embauchait pas d'avocat, de comptable ou de personnel administratif, qui faisaient tous l'objet d'un poste dans sa déclaration des activités d'entreprise ou professionnelles.

[52] Le Tribunal estime qu'il serait raisonnable que l'appelant se verse un salaire provenant de son entreprise avec des revenus bruts aussi considérables, surtout qu'il n'y avait pas d'autres employés.

[16] M. T.nie le fait que ses méthodes comptables sous-estimaient le revenu net et fait valoir que son témoignage semblait [traduction] « vague » devant la division générale seulement parce qu'il ne s'attendait pas à être questionné sur ses dépenses d'entreprise remontant à cinq à dix ans, et qu'il n'avait pas ce genre de détails à portée de la main. S'il avait su que ses états financiers d'entreprise feraient l'objet d'un tel examen, il se serait préparé en conséquence. En l'état actuel des choses, il croit que la division générale aurait dû lui offrir une occasion, après l'audience, d'aborder ses préoccupations avant de rendre une décision.

[17] Après avoir examiné les observations de M. T.par rapport au dossier, j'ai conclu que, tout compte fait, ni les conclusions de la division générale ni sa conduite n'ont franchi le seuil d'erreur, au sens du paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS.

[18] Aux paragraphes 50 à 52 de sa décision, la division générale a établi essentiellement que les états financiers de M. T.n'étaient pas crédibles et, par extension, M. T.ne l'était pas non plus. Cela a pu être une évaluation sévère, mais à mon avis, elle n'était pas abusive ou arbitraire, et n'était pas complètement dissociée des éléments portés à la connaissance de la division générale. Elle comprenait des questions raisonnables au sujet de la somme de travail que M. T.avait consacré dans son entreprise pour générer les niveaux de revenu net qu'il a déclarés de 2005 à 2011. Ses dépenses au cours de cette période constituaient un sujet pertinent de questions parce qu'elles donnaient une certaine indication de ce qu'il faisait lui-même et de ce qu'il payait à d'autres. Cependant, ces dépenses ont simplement été résumées sous des rubriques générales

dans les déclarations d'entreprise qui ont été portées à la connaissance de la division générale, d'où la question à propos de ce qu'il payait à qui et pourquoi.

[19] M. T. admet avoir eu du mal à se souvenir de tels détails remontant à plusieurs années et, après que la division générale a rendu sa décision, il a répondu aux questions auxquelles il n'était pas capable de répondre à l'audience. Malheureusement, aussi véritable que puisse être cette information, il m'est impossible d'en tenir compte dans cette instance, puisqu'elle constitue une nouvelle preuve et est, en fait, une tentative de la part de M. T. de défendre à nouveau le bien-fondé de sa demande de pension d'invalidité. Je reconnais que la suggestion de la division générale selon laquelle M. T. s'est probablement [traduction] « payé quelque chose provenant de l'entreprise » est étonnante étant donné que les états financiers montrent clairement que son entreprise a généré un profit, à partir duquel M. T. s'est présumément versé un dividende. Cependant, je vais présumer que ce commentaire fait partie intégrante de la conclusion générale de la division générale selon laquelle M. T., comme bien d'autres propriétaires d'entreprise, a minimisé le revenu net déclaré.

[20] Il ne s'agit pas de savoir si cette conclusion était équitable et raisonnable; comme il a été mentionné ci-dessus, la Loi sur le MEDS a été rédigée de manière à donner à la division générale une marge de manœuvre considérable au moment d'établir les faits. D'après les éléments de preuve portés à sa connaissance, compte tenu du témoignage insatisfaisant de M. T. en réponse aux questions raisonnables, il était défendable pour la division générale de conclure que les chiffres correspondant à son revenu net ne pouvaient pas être acceptés tels quels.

[21] M. T. a tenté de produire des éléments de preuve après la tenue de l'audience selon lesquels l'ARC avait vérifié ses livres et n'avait trouvé aucune d'irrégularité. Comme je l'ai mentionné précédemment, je ne peux pas examiner de nouveaux éléments de preuve, mais quoi qu'il en soit, M. T. a eu une occasion de témoigner à ce sujet à l'audience. Il prétend qu'il ne s'attendait pas à ce que la division générale l'interroge au sujet de ses états financiers, mais il aurait dû prévoir qu'il s'agirait d'un sujet de discussion éventuel. Après tout, ses prestations ont été suspendues précisément parce que les activités de son entreprise généraient des profits croissants, et il avait été prévenu dès le début que l'invalidité était rattachée à une capacité de détenir, non seulement un emploi, mais toute occupation véritablement rémunératrice.

(ii) Revenu [traduction] « véritablement rémunérateur » après 2005

[22] Au paragraphe 49 de sa décision, la division générale a écrit : [traduction] « chaque année depuis 2005, le revenu brut a été considérablement supérieur aux gains admissibles au titre du RPC. Le Tribunal considère que le revenu brut et le profit brut de 2005 à 2001 sont véritablement rémunérateurs ».

[23] M. T. explique que lorsqu'il a présenté une demande de pension d'invalidité du RPC, il a divulgué l'existence de son entreprise et a informé le ministre qu'il continuerait de l'exploiter jusqu'à ce qu'il ne soit plus en mesure de le faire. Lorsque le ministre a ensuite approuvé sa demande, il a présumé qu'il pourrait continuer de gérer son entreprise sans compromettre son admissibilité à la pension d'invalidité, surtout qu'il voyait son entreprise comme un simple passe-temps et qu'il ne récoltait que [traduction] « peu d'argent de cela ».

[24] Tout compte fait, je pense que l'analyse de la division générale des gains de M. T. peut être qualifiée d'erreur de droit. J'applique ici une norme plus stricte. Je reconnais que M. T. n'a jamais contesté la détermination de son revenu brut ou net pour 2005 à 2011. De plus, sa croyance selon laquelle son entreprise était un passe-temps n'était pas pertinente si elle a généré des gains qui étaient [traduction] « véritablement rémunérateurs ». Cependant, qu'entend-on par véritablement rémunérateur? Avant l'adoption de l'article 68.1 du *Règlement sur le Régime de pensions du Canada*⁴, le terme n'avait aucune valeur fixe en dollars et était expliqué seulement dans la jurisprudence, bien que nulle part dans sa décision la division générale n'a cité aucune jurisprudence et a plutôt fait référence à une autre norme, le [traduction] « revenu maximum admissible »⁵. La division générale n'a pas défini ce terme, et le représentant du ministre était incapable d'expliquer sa signification à l'audience. À ma demande, il a déposé des observations à la suite de l'audience à ce sujet, qui énonçaient notamment :

Le montant du revenu admissible est fondé sur la politique administrative de Service Canada et fait état du montant maximal que peut gagner un requérant sans être tenu de déclarer ses gains à Service Canada. Le montant du revenu admissible est calculé comme suit :

⁴ En vigueur depuis 2014, l'article 68.1 du *Règlement sur le Régime de pensions du Canada* définit le revenu [traduction] « véritablement rémunérateur » comme étant 12 fois la pension d'invalidité mensuelle maximale.

⁵ Aux paragraphes 45, 49, 56 et 61.

10 % du maximum annuel des gains ouvrant droit à pension, arrondi à la centaine la plus près.

[25] Les observations comprenaient un tableau selon lequel le montant des gains admissibles dans les années visées est passé de 4 100 \$ en 2005 à 4 800 en 2011. Ces chiffres, je l'admets, sont relativement faibles, et bien inférieurs au montant de près de 21 000 \$ déclaré par M. T. en revenu net en 2009, mais là n'est pas la question. En l'espèce, la division générale a utilisé à plusieurs reprises une directive interne du MEDS comme référence pour évaluer la capacité de M. T. de détenir une occupation [traduction] « véritablement rémunératrice », plutôt que de s'appuyer sur la jurisprudence. Comme la Cour fédérale l'a soutenu dans l'arrêt *Gordon c. Canada*⁶ : [traduction] « ... les lignes directrices administratives ne sont pas la loi. Elles ne revêtent qu'un caractère indicatif, et, en conséquence, on ne peut s'appuyer sur celles-ci d'une manière telle qu'elles limitent le pouvoir discrétionnaire que la loi confère au ministre ».

[26] Le ministre laisse entendre que, en dépit de son utilisation du revenu admissible, la division générale a néanmoins tiré une conclusion défendable. À l'appui de cet argument, le ministre a cité une abondante jurisprudence dans laquelle les requérants ayant un revenu comparable à celui de M. T. ont été jugés non invalides. Ce faisant, le ministre est allé jusqu'à demander de trancher la demande de pension d'invalidité sur le fond. Je ne ferai pas cela, gardant à l'esprit les contraintes imposées par le paragraphe 58(1).

(iii) Amélioration de l'état de santé après 2005

[27] M. T. soutient que la division générale a fondé sa décision sur une conclusion erronée qu'elle aurait tirée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance, lorsqu'elle a jugé que son état de santé s'était amélioré après qu'on lui ait accordé une pension d'invalidité en 2005. Il soutient que son état ne s'est jamais amélioré et nie le fait qu'il y ait un élément de preuve au dossier qui montre le contraire.

[28] Mon examen du dossier m'oblige à être d'accord. Au paragraphe 57, la division générale a noté que, au moment où sa pension a été approuvée, M. T. devait subir une greffe de poumon si la progression de la maladie continuait. M. T. a expliqué à la division générale qu'en raison de

⁶ *Gordon c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 643.

ses efforts pour conserver sa santé, la greffe n'a pas été requise. La division générale a aussi noté qu'une avancée pharmacologique avait également aidé à arrêter le déclin de M. T.. De cette information, la division générale a conclu que le [traduction] « fait qu'il n'ait pas eu besoin d'une greffe de poumon en plus de 10 ans révèle que la progression de sa maladie, bien que permanente, n'est plus de la même gravité qu'en 2005 ». Au paragraphe 60, la division générale a ajouté : [traduction] « En 2009, la preuve démontre que l'appelant allait mieux physiquement qu'en 2005 et 2006. Il n'était plus dans la même situation, celle de demander une greffe de poumon. Bien qu'il ait un problème permanent, son état s'est amélioré ».

[29] La division générale a largement axé ses conclusions sur un avis médical daté du 1^{er} mai 2013, rédigé par D^r Neil Brown, pneumologue. Le D^r Brown a écrit [traduction] :

Heureusement, grâce aux avancées pharmacologiques et à l'accès aux médicaments, tels que le Pulmozyme, la tobramycine pour inhalation et l'aztréonam, M. T. a pu maintenir sa santé à un niveau comparable à celui de 2005. C'est tout de même surprenant, car il y a 10 ans, nous avions anticipé que M. T. démontrerait un déclin, comme il est infecté par la Burkholderia, une bactérie qui donne normalement lieu à un pronostic défavorable de fibrose kystique, et qu'il aurait progressivement eu besoin d'une greffe de poumon. Heureusement, cela n'a pas été le cas.

[30] Le D^r Brown n'a pas laissé entendre qu'il y avait eu une réelle amélioration de l'état de santé de M. T., seulement qu'il avait [traduction] « pu maintenir sa santé à un niveau comparable à celui de 2005 ». La division générale a tout de même déterminé que le maintien de la santé de M. T. équivalait à une régression de la gravité de sa maladie. Cependant, il existe une grande différence entre le maintien et la régression de la progression; la première situation donne à penser que l'état de santé a atteint un plateau, tandis que la dernière situation laisse entendre que l'état s'est amélioré. Je suis convaincu que la division générale a mal interprété la preuve en établissant que l'absence de toute détérioration de l'état de M. T. après 2005 équivalait à une [traduction] « régression de la gravité ».

[31] Le ministre a énuméré des situations dans la décision où la division générale a noté le maintien de la santé de M. T., mais aucune n'appuyait une conclusion selon laquelle son état s'était, en fait, amélioré. Bien que le dossier médical volumineux de M. T. semble montrer des fluctuations de son état au fil des ans, une preuve de tendance positive était plus difficile à voir.

Le ministre a compilé un tableau présentant les résultats de la capacité vitale forcée (CVF) et du volume expiratoire maximal (VEMS1) de M. T. d'août 2004 à juin 2016, dans le but de montrer une amélioration globale de sa capacité pulmonaire⁷. Il convient de noter que presque aucune de ces données n'a été mentionnée dans la décision, et la tendance, s'il y en a une, dans les résultats aux examens de capacité fonctionnelle de M. T. ne semblait jouer aucun rôle dans l'analyse de la division générale. En compilant ces données cliniques pour mon examen, le ministre, en fait, me demande d'entériner la conclusion de la division générale en effectuant le genre d'examen approfondi des renseignements médicaux de M. T. que la division générale a elle-même omis de faire. Je ne suis pas disposé à me prêter à cet exercice, puisque mon mandat en tant que membre de la division d'appel ne me permet pas d'évaluer le contenu de la demande de pension d'invalidité de M. T..

CONCLUSION

[32] J'estime que la division générale a commis une erreur de droit en s'appuyant sur des directives ministérielles comme référence pour qualifier le revenu d'entreprise de M. T. de véritablement rémunérateur. Ce faisant, elle a aussi fondé sa décision sur une conclusion erronée selon laquelle la gravité de l'invalidité de M. T. a simplement régressé parce que sa fibrose kystique n'a pas progressé comme ses fournisseurs de traitement l'avaient prévu en 2005.

⁷ M. T. n'est pas d'accord pour dire que les données montraient une amélioration de sa capacité pulmonaire, et a signalé un graphique (GD2-340) comme preuve de déclin, ou à tout le moins de stagnation, après 2005. Il a aussi noté que les valeurs des CVF et VEMS1 pour juillet 2012 et septembre 2012 semblent avoir été transposées. Le ministre a reconnu cette erreur dans son observation du 18 mars 2018.

[33] L'article 59 de la LMEDS 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 nouvelle audience soit tenue devant un membre différent.



Membre de la division
d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 2 mars 2018
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	M. T., appelant Matthew Vens, représentant de l'intimé