



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *K. K. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 1119

Numéro de dossier du Tribunal : AD-17-452

ENTRE :

K. K.

Appelant

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Kate Sellar

DATE DE LA DÉCISION : Le 31 octobre 2018

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

APERÇU

[2] K. K. (requérant) a présenté une demande de pension d'invalidité au titre du *Régime de pensions du Canada* en 2007, et la demande a été accueillie par le ministre. Il a commencé à toucher sa pension d'invalidité en décembre 2007.

[3] Le requérant a contesté la date de début des versements. Il a prétendu qu'il n'était pas capable de former ou d'exprimer l'intention de présenter une demande de pension d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC) de 2003 à août 2007.

[4] Le ministre a rejeté l'appel du requérant initialement et après révision. La division générale du Tribunal a rejeté l'appel en mars 2017 après avoir conclu que le requérant n'avait pas prouvé qu'il était incapable de former ou d'exprimer l'intention de présenter une demande de pension d'invalidité au titre du *Régime de pensions du Canada* avant septembre 2007.

[5] La division d'appel a accordé la permission d'en appeler relativement à la décision de la division générale après avoir conclu qu'il était possible que la division générale ait commis une erreur de droit ou de compétence en ne déterminant pas (à titre de question distincte de celle de la question relative à son incapacité) si la date de début de l'invalidité du requérant était antérieure à août 2007.

[6] La division d'appel doit trancher si la division générale a commis des erreurs prévues par la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (LMEDS) justifiant l'accueil de l'appel.

[7] La division d'appel rejette l'appel. Même s'il existait une cause défendable selon laquelle le fait que la division générale n'a pas déterminé si le requérant avait prouvé l'existence d'une date antérieure du début de l'invalidité constituait une erreur de compétence, il n'existe pas une erreur de ce type selon la prépondérance des probabilités. Les autres arguments du requérant ne correspondent pas à une erreur dans la décision de la division générale selon la LMEDS.

QUESTIONS EN LITIGE

[8] Voici les questions que la division d'appel doit trancher :

1. La division générale a-t-elle commis une erreur de compétence en ne déterminant pas (à titre de question distincte de la question relative à l'incapacité du requérant) si la date de début de l'invalidité du requérant était antérieure à août 2007?
2. La division générale a-t-elle commis des erreurs de fait concernant la capacité de travailler du requérant de 2003 à 2006 et sa rémunération en 2005?
3. La division générale a-t-elle commis une erreur de fait en interprétant mal les légères améliorations concernant la santé mentale du requérant d'après des notes de traitement?
4. La division générale a-t-elle commis une erreur de fait ou de droit en ne tenant pas compte de l'état de santé global du requérant?
5. La division générale a-t-elle commis une erreur de fait en ignorant la preuve selon laquelle le requérant était désillusionné quant à sa capacité de retourner travailler?
6. La division générale a-t-elle commis une erreur de fait en ne tenant pas compte du fait qu'aucune preuve ne démontrait que le requérant avait présenté une demande de prestations à long terme?

ANALYSE

Examen de la décision de la division générale par la division d'appel

[9] La division d'appel ne donne pas l'occasion aux parties de présenter de nouveau les arguments liés à leur cause de façon intégrale au cours d'une nouvelle audience. La division d'appel effectue plutôt un examen de la décision de la division générale afin de déterminer si elle

contient des erreurs. Cet examen est fondé sur le libellé de la LMEDS, qui établit les moyens d'appels pour les causes devant la division d'appel.

[10] La LMEDS affirme qu'une erreur se produit lorsque la division générale fonde sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance¹. Pour qu'un appel soit accueilli à la division d'appel, la loi exige que la conclusion de fait en cause à la décision de la division générale soit déterminante (« a fondé sa décision sur ») et inexacte (« erronée »), et tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans que la division générale ne tienne compte des éléments portés à sa connaissance.

[11] Par opposition, la LMEDS prévoit qu'une erreur juridique survient lorsque la division générale rend une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier².

Régime de pensions du Canada (capacité et date de versement)

[12] Une personne ne peut être réputée être devenue invalide à une date antérieure de plus de quinze mois à la date à laquelle le ministre a reçu la demande de pension d'invalidité³.

[13] En ce qui concerne l'incapacité, le Régime de pensions du Canada prévoit ce qui suit⁴ :

(8) Dans le cas où il est convaincu, sur preuve présentée par le demandeur ou en son nom, que celui-ci n'avait pas la capacité de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande le jour où celle-ci a été faite, le ministre peut réputer cette demande de prestation avoir été faite le mois qui précède celui au cours duquel la prestation aurait pu commencer à être payable ou, s'il est postérieur, le mois au cours duquel, selon le ministre, la dernière période pertinente d'incapacité du demandeur a commencé.

[...]

(10) Pour l'application des paragraphes (8) et (9), une période d'incapacité doit être continue à moins qu'il n'en soit prescrit autrement.

¹ *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (LMEDS), art 58(1)(c).

² LMEDS, art 58(1)(b).

³ *Régime de pensions du Canada*, art 42(2)(b).

⁴ Ibid, arts 60(8) et 60(10).

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle commis une erreur de compétence en ne déterminant pas (à titre de question distincte de la question relative à l'incapacité du requérant) si la date de début de l'invalidité du requérant était antérieure à août 2007?

[14] En l'espèce, la division générale n'était pas tenue de déterminer (à titre de questions distinctes de la question relative à l'incapacité) si la date de début de l'invalidité du requérant était antérieure à août 2007. Il n'y a eu aucun défaut d'exercer sa compétence comme il est prévu à l'article 58(1)(a) de la LMEDS parce qu'il n'y avait aucune décision découlant de la révision concernant la question de la date de début.

[15] Les parties peuvent interjeter appel des décisions découlant de la révision concernant les prestations du RPC devant la division générale, et celle-ci tient une nouvelle audience⁵. La division générale a la compétence de trancher « toute question de droit ou de fait pour statuer sur une demande » présentée sous le régime de la LMEDS⁶. Dans les causes relatives au RPC, la division générale peut seulement trancher des questions de droit ou de fait concernant l'admissibilité d'une personne à une prestation ou le montant de cette prestation⁷. La division générale peut rejeter l'appel ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision visée par l'appel ou rendre la décision que le ministre aurait dû rendre⁸.

[16] La division générale n'a pas déterminé (à titre de question distincte de celle relative à l'incapacité du requérant) si l'invalidité grave et prolongée du requérant a commencé avant août 2007. À l'étape de la permission d'en appeler, la division d'appel a conclu qu'il était possible de soutenir que le fait que la division générale n'ait pas tenu compte de cette question puisse constituer une erreur de droit⁹ ou un défaut d'exercer sa compétence¹⁰.

[17] Le requérant a présenté une demande de prestations en septembre 2007 dans laquelle il a mentionné qu'il était devenu invalide en août 2007. Le ministre a approuvé sa demande et a conclu qu'il était invalide à partir d'août 2007, et ses versements ont débuté en décembre 2007.

⁵ Les arrêts *Grosvenor c Canada (Procureur général)*, 2018 CF 46 au para 7, et *Stevens (Succession) c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 103 aux para 66 à 75, portent sur le fait que le tribunal de révision (à l'époque) a tenu de nouvelles audiences; les articles 81 et 82 du *Régime de pensions du Canada* précisent que l'appel devant la division générale porte sur la décision découlant de la révision.

⁶ LMEDS, art 64(1).

⁷ LMEDS, art 64(2)(a).

⁸ LMEDS, art 54(1).

⁹ LMEDS, art 58(1)(b).

¹⁰ LMEDS, art 58(1)(a).

Les observations dont était saisie la division générale¹¹ mentionnent que la [traduction] « demande [du requérant] a été accordée par le ministre au stade initial; a fourni août 2007 comme date de début de l'invalidité, l'ensemble des 15 mois de rétroactivité accordé en vertu de la loi et surtout la date à laquelle il a arrêté de travailler et la date de début de sa demande de prestations d'invalidité¹² ».

[18] Le requérant a communiqué avec le ministre en janvier 2015 et a prétendu être atteint d'une incapacité relativement à sa demande de pension d'invalidité de 2007. Le ministre a rejeté l'allégation d'incapacité initialement dans une décision datée du 14 avril 2015¹³ et après révision dans une décision datée du 5 août 2015¹⁴.

[19] Les arguments du requérant à l'appui de son allégation d'incapacité de 2004 à 2007, arguments qu'il a soulevés dans le cadre de la révision, pourraient constituer une affirmation selon laquelle la date de début de l'invalidité était correcte, peu importe l'issue de toute analyse d'incapacité.

[20] Comme il a été souligné dans la décision relative à la permission d'en appeler, le dossier appuie l'argument selon lequel le requérant était en désaccord avec la date de début, ce qui est distinct de la question relative à l'incapacité en l'espèce. Bien que la demande de révision du requérant (estampillée le 22 avril 2015¹⁵) semble être axée sur la question relative à son incapacité, la lettre est intitulée [traduction] « Demande de révision : Objet : Votre refus de m'accorder des prestations rétroactives du RPC », ce qui laisse entendre qu'il puisse s'agir d'une contestation relative à la date de début de l'invalidité.

[21] Dans l'avis d'appel à la division générale¹⁶, le requérant a ensuite fourni des documents à l'appui provenant de l'Agence du revenu du Canada au sujet de son admissibilité au crédit

¹¹ GD6.

¹² GD6-2. Remarque : En fait, la rétroactivité maximale aurait été jusqu'en juin 2006. Le ministre semble affirmer que le demandeur a reçu 15 mois de paiements rétroactifs, mais ces mêmes observations citent la lettre de révision du ministre, datée du 5 août 2015, laquelle confirme que la date de début des versements du demandeur était en décembre 2007 et maintient le mois d'août 2007 comme date de début de l'invalidité.

¹³ GD2-14 et GD2-15.

¹⁴ GD2-7 à GD2-9.

¹⁵ GD2-11 à GD2-13.

¹⁶ GD1-2.

d'impôt pour personnes handicapées, ce qui serait pertinent à la question relative à la date de début de l'invalidité en plus de celle relative à l'incapacité.

[22] Cependant, le ministre fait valoir que la division générale n'avait pas la compétence de tenir compte d'une date de début antérieure concernant l'invalidité du requérant. Le ministre soutient que le requérant n'a jamais soumis une demande de révision au ministre relativement à la date de début et que la demande de révision qu'il a présentée concernait seulement l'incapacité. Le ministre reconnaît que la ligne d'objet de la demande de révision du requérant pouvait semer la confusion, mais il souligne que le corps de la lettre [traduction] « mentionne clairement le libellé du refus daté du 14 avril 2015 de la déclaration d'incapacité du [requérant]¹⁷ ». Le ministre souligne ensuite que le refus de révision daté du 5 août 2015 porte seulement sur la demande de déclaration d'invalidité, et non sur la question de savoir si le requérant était en mesure de toucher des prestations rétroactives et sur les raisons pour lesquelles il ne satisfaisait pas à la disposition relative à l'incapacité.

[23] Le ministre soutient que, étant donné que la demande de révision et la décision découlant de la révision portaient seulement sur l'incapacité, le pouvoir conféré au ministre ne permettait pas à celui-ci de trancher au-delà de la question de la date du début (à titre de question distincte de celle de l'incapacité)¹⁸.

[24] La division générale n'a pas commis une erreur de compétence en n'abordant pas et en ne tranchant pas la question relative à la date de début de l'invalidité, ce qui est distinct de la question relative à l'incapacité du requérant.

[25] Lorsque la division générale a reçu l'avis d'appel du requérant, qui soutenait qu'il était atteint d'une incapacité avant la date de versement et, dans le même ordre d'idée, qu'il devrait se voir accorder 15 mois de prestations de pension rétroactives parce qu'il était invalide avant août 2006, la division générale n'avait pas la compétence d'examiner les deux questions en l'espèce.

¹⁷ AD3-8.

¹⁸ Lorsque ce pouvoir a atteint sa limite, on dit parfois en droit qu'il était *functus officio*.

[26] La division générale n'a pas la compétence de trancher la question relative à la date de versement, car la décision découlant de la révision du ministre ne porte pas sur cette question. Afin que la division générale ait compétence relativement à une question, celle-ci doit faire l'objet de la décision découlant de la révision, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Par conséquent, la division générale n'avait pas la compétence.

[27] De plus, si le requérant tentait de contester la date de début lorsqu'il a demandé la révision, il avait dépassé le délai prévu de 90 jours pour interjeter appel de la décision du ministre quant à la question de la date du début. Le requérant aurait dû demander un délai supplémentaire pour présenter sa demande de révision, et le ministre aurait dû appliquer l'article 74.1 du *Règlement sur le Régime de pensions du Canada* pour exercer son pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser la prorogation du délai pour présenter la demande.

[28] Idéalement, le ministre confirmerait avec les parties requérantes qui présentent une allégation d'incapacité si elles contestent la date de début et, le cas échéant, les informerait des renseignements requis pour le faire s'ils ont dépassé le délai de 90 jours. Le requérant a contesté la date de versement en soulevant des faits concernant son invalidité selon lesquels il était invalide bien avant août 2007. La question de savoir si cette invalidité augmentait le niveau d'incapacité et celle de savoir si l'invalidité était grave et prolongée au sens du *Régime de pensions du Canada* nécessitent l'application de critères juridiques différents. Du point de vue du requérant, les faits importent et ont une incidence sur le moment où il touche des prestations. Dans certains cas à tout le moins, les parties requérantes qui interjettent appel de la date de versement en raison d'une incapacité ne satisferont pas au critère juridique relatif à l'incapacité, mais les mêmes faits sous-jacents fournis appuient une date de début antérieure pour l'invalidité grave et prolongée. Il est important que les droits de ces personnes soient respectés dans le cadre d'un processus équitable et juste en tenant compte de la nécessité d'explications dans un langage clair. Cependant, le fait que le ministre n'a pas adopté cette approche n'entraîne pas une erreur de compétence de la part de la division générale.

Question en litige n° 2 : La division générale a-t-elle commis des erreurs de fait concernant la capacité de travailler du requérant de 2003 à 2006 et sa rémunération en 2005?

[29] La division générale n'a pas tiré une conclusion de fait expresse selon laquelle le requérant était [traduction] « capable de travailler » de 2003 à 2006. La division générale pourrait avoir fait une déclaration erronée concernant la rémunération du requérant en 2005, mais cette possible erreur n'a eu aucune incidence sur la décision rendue par la division générale quant à la question de savoir si le requérant était capable de présenter une demande pendant ces années. Il ne s'agit donc pas d'une erreur de fait selon la LMEDS.

[30] Le requérant soutient que la division générale a commis plusieurs erreurs de fait, ce qui contrevient à l'article 58(1)c) de la Loi sur le MEDS. Le requérant fait valoir que la division générale a déclaré à tort qu'il était capable de travailler de 2003 à 2006. Cependant, on a simplement reconnu dans la décision de la division générale les notes de la Dre Johnston selon lesquelles le requérant a travaillé pendant ces années¹⁹. La conclusion tirée par la division générale selon le requérant ne figure pas dans la décision. Par conséquent, aucune erreur de fait n'a été commise.

[31] Le requérant soutient également que la division générale a fait une fausse déclaration au sujet de sa rémunération pour l'année 2005 dans la décision. Il semble que la rémunération pour l'année 2005 inscrite dans la décision soit différente de la rémunération inscrite dans le document concernant l'évaluation médicale du ministre auquel le requérant renvoie dans le dossier²⁰.

[32] Cependant, la division générale n'a pas seulement fondé sa décision concernant la capacité du requérant sur la rémunération qu'il a touchée cette année-là. La division générale a également fondé sa décision concernant la capacité du requérant sur les prestations demandées par celui-ci pendant la période visée²¹, une poursuite dans laquelle le requérant était concerné²², et la preuve médicale qui démontrait que le requérant suivait activement son traitement pendant toute la période d'incapacité présumée²³. La division générale n'a pas seulement fondé sa décision concernant la capacité du requérant sur une conclusion de fait concernant sa

¹⁹ Décision de la division générale au para 33.

²⁰ Décision de la division générale au para 16.

²¹ *Ibid* au para 34.

²² *Ibid* au para 35.

²³ *Ibid* au para 32.

rémunération pour l'année 2005. L'erreur prétendue n'est donc pas importante, et aucune erreur de fait n'a été ainsi commise selon la LMEDS.

Question en litige n° 3 : La division générale a-t-elle commis une erreur de fait en interprétant mal les légères améliorations concernant la santé mentale du requérant d'après des notes de traitement?

[33] La division générale n'a pas commis une erreur de fait en interprétant mal les légères améliorations concernant la santé mentale du requérant d'après les notes de traitement.

[34] Le requérant soutient que la division générale a mal interprété la preuve concernant les légères améliorations de sa santé mentale d'après les notes de traitement. La division générale a bel et bien noté ces améliorations dans la section relative à la preuve de sa décision²⁴, mais rien dans la section relative à l'analyse de sa décision n'appuie le fait que la division générale a fondé sa décision selon laquelle le requérant n'avait pas la capacité de former ou d'exprimer l'intention de présenter une demande de pension d'invalidité parce que sa santé mentale avait connu de légères améliorations. Étant donné que l'erreur de fait prétendue n'est pas importante, il ne peut pas s'agir d'une erreur de fait au titre de la LMEDS.

Question en litige n° 4 : La division générale a-t-elle commis une erreur de fait ou de droit en ne tenant pas compte de l'état de santé global du requérant?

[35] Le requérant fait valoir que la division générale n'a pas tenu compte de son [traduction] « état de santé global ». Cela pourrait correspondre à une allégation selon laquelle la division générale a commis une erreur de fait en ignorant la preuve concernant son état de santé pour déterminer si le requérant était capable de former l'intention de présenter une demande. Cependant, le requérant n'a pas souligné un élément de preuve en particulier ignoré par la division générale (et la division d'appel n'en a cerné aucun). Il n'y a donc aucune erreur de fait. Dans la mesure où le requérant peut soutenir que la division générale a commis une erreur de droit en ne tenant pas compte de son état de santé global, la division générale n'a pas commis cette erreur, car elle a tenu compte de la preuve médicale à sa disposition ainsi que de la preuve concernant les activités du requérant, ce qui est prévu par la loi.

²⁴ *Ibid* aux para 20, 21 et 25.

[36] Pour déterminer si la partie requérante était capable de former l'intention de présenter une demande de pension d'invalidité du Régime de pensions du Canada, la division générale examine la preuve médicale et la preuve concernant les activités de la partie requérante pendant la prétendue période d'incapacité²⁵.

[37] Pour déterminer si le requérant satisfaisait au critère relatif à l'incapacité, la division générale a tenu compte de la preuve médicale à sa disposition ainsi que la preuve concernant ses activités²⁶, comme il est prévu par la loi. Aucune erreur de droit n'est constatée d'après l'approche de la division générale à cet égard.

[38] Le requérant n'a pas cerné un autre élément de preuve au dossier concernant l'état de santé global du requérant dont la division générale n'a pas tenu compte pour rendre sa décision, et la division d'appel n'en constate aucune.

Question en litige n° 5 : La division générale a-t-elle commis une erreur de fait en ignorant la preuve selon laquelle le requérant était désillusionné quant à sa capacité de retourner travailler?

[39] Le requérant fait valoir que la division générale a ignoré la preuve selon laquelle il était désillusionné par rapport à sa capacité de retourner au travail. La division générale n'a pas ignoré cette preuve, et aucune erreur n'a été commise.

[40] La preuve médicale détaillée dans la décision de la division générale n'a pas permis de faire un lien entre les désillusions et le fait que le requérant croyant pouvoir retourner travailler. Ce lien provenait des observations du requérant. Il était d'avis qu'il pouvait continuer ses études et son travail, et que sa situation était semblable à celle dans une autre cause intitulée *Weisberg c Canada (Ministre du Développement social)*²⁷. Dans la décision *Weisberg*, le requérant était incapable de saisir la nature de ses déficiences même lorsqu'on la lui expliquait, ce qui le rendait incapable de former l'intention de présenter une demande de pension d'invalidité.

[41] La division générale a fait une distinction par rapport à la situation du requérant en soulignant que, contrairement à la situation dans la décision *Weisberg*, le requérant avait la

²⁵ *Atkinson c Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 187.

²⁶ Décision de la division générale aux para 31 à 36.

²⁷ *Weisberg c Canada (Ministre du Développement social)*, 2004, CP21943 (CAP).

capacité de communiquer ses symptômes, il participait activement à la prise des décisions concernant sa santé et il était capable de présenter une demande de prestations de maladie²⁸. La division générale n'a pas commis une erreur de fait en ignorant la preuve concernant les désillusions du requérant.

[42] Le requérant soutient que, selon la loi, la division générale doit tenir compte des décisions médicales et des activités quotidiennes si les décisions médicales ne sont pas claires, et qu'elle n'a pas adopté cette approche, commettant ainsi une erreur de droit. Il existe une jurisprudence relativement à cette approche²⁹; cependant, elle n'a pas force exécutoire sur la division générale. La Cour d'appel fédérale a clairement déclaré que la preuve et les activités d'ordre médical peuvent être et sont prises en considération³⁰. Il n'existe aucune jurisprudence ayant force exécutoire pour la situation dans laquelle l'analyse doit suivre l'ordre de priorité fourni par le requérant. Par conséquent, aucune erreur de droit n'a été commise³¹.

Question en litige n° 6 : La division générale a-t-elle commis une erreur de fait en ne tenant pas compte du fait qu'aucune preuve ne démontrait que le requérant avait présenté une demande de prestations à long terme?

[43] La division générale n'a pas commis une erreur de fait en ignorant le manque de preuve au dossier selon laquelle le requérant n'avait pas présenté une demande de prestations d'invalidité à long terme.

[44] Le requérant fait valoir que la division générale n'a pas apprécié l'absence de preuve selon laquelle il avait demandé des prestations à long terme. Dans sa décision, la division générale a expressément renvoyé à l'argument du requérant selon lequel il n'a pas présenté une demande de prestations à long terme. La division générale a conclu que, même s'il n'avait pas présenté une demande de prestations d'invalidité à long terme, il existait une preuve selon laquelle le requérant était en mesure de le faire³² :

[traduction]

Il a communiqué ses symptômes et il participait activement à la prise de

²⁸ Décision de la division générale au para 37.

²⁹ *Morrison c Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)* (4 mai 1997), CP04182 (CAP), 5 et 6.

³⁰ *Grosvenor c Canada (Procureur général)*, 2018 CF 36.

³¹ *Sedrak c Canada (Développement social)*, 2008 CAF 86; *Slater c Canada (Procureur général)*, 2008 CAF 375; *Canada (Procureur général) c Danielson*, 2008 CAF 78.

³² General Division decision, para. 37.

décisions concernant sa santé et son traitement. Sa capacité d'apprécier la nature de ses déficiences est également évidente dans sa demande de prestations de maladie et dans sa décision de poursuivre le TTC. Le Tribunal n'accepte donc pas l'argument selon lequel il était incapable d'apprécier la nature de ses déficiences.

La division générale n'a pas ignoré la preuve du requérant selon laquelle il n'a pas présenté une demande de prestations d'invalidité à long terme; elle a simplement soupesé cette preuve à d'autres éléments de preuve et elle a tiré la conclusion avec laquelle le requérant est en désaccord. Cela ne correspond pas à une erreur de fait.

CONCLUSION

[45] L'appel est rejeté.

Kate Sellar
Membre de la division d'appel

MODE D'INSTRUCTION :	Sur la foi du dossier
REPRÉSENTANTS :	K. K., appelant Ministre de l'Emploi et du Développement social, intimé Stephanie Pilon, représentante de l'intimé