



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *Ministre de l'Emploi et du Développement social c. F.H.*, 2018 TSS 1191

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-1219

ENTRE :

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Appelant

et

F. H.

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Valerie Hazlett Parker

DATE DE LA DÉCISION : Le 20 novembre 2018

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli. La contestation de F. H. (requérant) au titre de la *Charte canadienne des droits et libertés* (*Charte*) est rejetée, et le reste de l'appel est renvoyé à la division générale pour un examen sur le fond.

APERÇU

[2] Le requérant a commencé à recevoir une prestation de retraite du Régime de pensions du Canada en décembre 2010. En mars 2013, il a demandé une pension d'invalidité du Régime de pensions Canada. Le ministre de l'Emploi et du Développement social a rejeté cette demande parce que le requérant ne pouvait pas être considéré comme invalide avant qu'il commence à recevoir sa pension de retraite, car il a demandé sa pension d'invalidité plus de 15 mois après avoir commencé à recevoir sa pension de retraite¹.

[3] Le requérant a porté cette décision en appel devant le Tribunal de la sécurité sociale et a prétendu que la disposition du *Régime de pensions du Canada* (RPC) qui limite à 15 mois la rétroactivité du versement d'une pension d'invalidité violait ses droits au titre de l'article 15 de la *Charte*. La division générale du Tribunal a alors demandé au requérant de déposer un avis de question constitutionnelle et elle a ensuite demandé à chaque partie de déposer un dossier de *Charte*². Le requérant a répondu en déposant une lettre³, et le ministre a écrit au Tribunal pour savoir si le requérant avait obtempéré à l'exigence de déposer ce dossier⁴. Dans une directive, la division générale a accepté le dossier de *Charte* du requérant et l'a jugé suffisant. Le ministre a alors demandé⁵ que la division générale rejette de façon sommaire la contestation fondée sur la *Charte* présentée par le requérant⁶. La division générale du Tribunal a refusé d'évaluer cette

¹ Le *Régime de pensions du Canada* et le *Règlement sur le Régime de pensions du Canada* prévoient actuellement qu'un requérant doit avoir été considéré comme invalide avant de commencer à recevoir une pension de retraite s'il souhaite échanger sa pension de retraite pour une pension d'invalidité, et aussi qu'un requérant ne peut pas être considéré comme invalide 15 mois avant la date où la demande de pension d'invalidité a été présentée.

² *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, art 20(1)(a).

³ GD12.

⁴ GD15, GD17 et GD20.

⁵ L'article 4 du *Règlement* prévoit qu'une partie peut demander au Tribunal de déterminer la règle applicable à toute question relative à l'instance.

⁶ GD23.

demande jusqu'à ce que le ministre dépose son dossier de *Charte*, parce qu'il s'agissait d'une tentative de réclamer à nouveau l'évaluation du dossier de *Charte* du requérant pour voir s'il était conforme à la directive de la division générale⁷.

[4] L'appel du ministre relativement à cette décision est accueilli parce que la division générale n'a pas tenu compte des principes juridiques pertinents lorsqu'elle a répondu à la demande de rejet sommaire présentée par le ministre. La contestation fondée sur la *Charte* présentée par le requérant est rejetée, car celui-ci n'a pas suivi la directive de la division générale concernant le contenu du dossier de *Charte* et il n'a pas fourni un fondement juridique et factuel suffisant pour que la question soit tranchée. Le reste de la demande est renvoyé à la division générale pour un examen sur le fond.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

[5] Cette affaire devait être instruite par téléconférence le 13 mars 2018. À l'audience, l'avocate du ministre a demandé plus de temps pour fournir des observations écrites sur la question juridique de savoir si des raisons insuffisantes pour prendre une décision constituent un motif d'appel [traduction] « en lui-même » pour justifier l'intervention de la division d'appel. Les deux parties ont eu jusqu'à l'heure de fermeture des bureaux le vendredi 23 mars 2018 pour déposer leurs observations écrites à ce sujet.

[6] Dans les observations écrites présentées à l'audience orale relative à l'appel, le requérant a demandé que l'appel du ministre soit rejeté parce que l'avocate du ministre s'était jointe en retard à l'audience par téléconférence. Cette demande est rejetée. Bien qu'il soit important que toutes les parties respectent les délais prescrits par la loi et soient à l'heure aux audiences, l'avocate s'est jointe à la conférence téléphonique peu de temps après l'heure fixée pour l'audience. Les parties ont eu assez de temps pour présenter leur cause durant cette audience et aucune des parties n'a subi de préjudice parce qu'elle a commencé en retard.

[7] Le ministre a demandé au titre de l'article 4 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale (Règlement)* que la contestation du requérant fondée sur la *Charte* soit rejetée de façon sommaire par application de l'article 53 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du*

⁷ GD24.

Développement social (Loi sur le MEDS). J'ai conclu que le ministre devait obtenir la permission d'en appeler relativement à la décision de la division générale qui refusait le rejet sommaire de la partie de l'appel portant sur la *Charte*. Ma décision s'appuie sur le libellé des articles 53 et 56 de la Loi sur le MEDS qui énoncent clairement qu'il n'est pas nécessaire pour un appelant qui est l'appelant devant la division générale et la division d'appel de demander une permission d'en appeler pour interjeter appel d'une décision relative à un rejet sommaire. En l'espèce, le requérant était l'appelant devant la division générale et le ministre est l'appelant devant la division d'appel.

[8] Toutefois, la décision de la division générale que j'ai examinée porte sur un rejet sommaire en conformité avec l'article 53 de la Loi sur le MEDS. L'appel est examiné dans ce contexte.

QUESTION EN LITIGE

[9] La division générale a-t-elle commis une erreur de droit lorsqu'elle a refusé le rejet sommaire de la contestation fondée sur la *Charte* présentée par le requérant?

ANALYSE

[10] La Loi sur le MEDS régit le fonctionnement du Tribunal. Les seuls moyens d'appel prévus à l'article 58(1) de la Loi sur le MEDS sont : la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle; elle a commis une erreur de droit; 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. Les arguments des parties relativement à l'appel en l'espèce doivent être examinés dans ce contexte.

Rejet sommaire

[11] La Loi sur le MEDS mentionne également qu'un appel doit être rejeté de façon sommaire s'il n'a aucune chance raisonnable de succès⁸. L'interprétation qu'en a faite la division d'appel du Tribunal est qu'un appel doit être rejeté sommairement s'il est clairement voué à l'échec, peu

⁸ *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), art 53(1).

importe la preuve ou les arguments qui pourraient être présentés durant une audience⁹. Le ministre a demandé à la division d'appel de rejeter de façon sommaire la contestation fondée sur la *Charte* du requérant parce que celui-ci n'a pas respecté la directive de la division générale selon laquelle il devait déposer un dossier de Charte et il n'a pas présenté d'élément de preuve ou d'argument conférant à son appel une chance raisonnable de succès¹⁰.

[12] En réponse à cette demande, la division générale a donné la directive suivante :

[traduction]

Nous accusons réception de la demande [du ministre] de rejeter de façon sommaire la contestation fondée sur la charte [*sic*] (GD21). Dans sa lettre de directives datée du 4 juillet 2016 (GD21), le Tribunal a établi que le [requérant] s'est acquitté de son fardeau en fournissant un dossier de charte [*sic*] suffisant et que le [ministre] doit déposer son dossier de charte [*sic*] au plus tard le 15 octobre 2016.

La demande de rejet sommaire est une tentative de revenir sur la question qui a déjà été tranchée dans la lettre de directives du Tribunal. La demande de rejet sommaire ne sera pas évaluée avant que le [ministre] ne dépose son dossier de charte¹¹ [*sic*] [...]

[13] La division générale a commis une erreur de droit. Elle n'a pas tenu compte des exigences juridiques sur le rejet sommaire prévues dans la Loi sur le MEDS. Sa décision ne laisse pas entendre que la division générale a évalué si l'appel avait une chance raisonnable de succès. La décision est plutôt fondée sur la tentative du ministre de revenir sur une question. Le fait de savoir si la même question est débattue à nouveau n'est pas pertinent en ce qui concerne le critère lié au rejet sommaire. L'appel est donc accueilli.

RÉPARATION

[14] La Loi sur le MEDS prévoit les réparations que la division d'appel peut accorder lorsqu'un appel est accueilli¹². En l'espèce, il est approprié que la division d'appel rende la décision que la division générale aurait dû rendre. Le dossier est complet. Les parties ont

⁹ *La succession de JB c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 564.

¹⁰ GD24.

¹¹ GD24.

¹² Loi sur le MEDS, art 59.

présenté des observations détaillées sur les questions par écrit et durant l'audience orale. Les faits ne sont pas contestés. Un délai considérable est également à noter dans cette affaire.

[15] La Loi sur le MEDS prévoit que la division générale doit rejeter l'appel de façon sommaire s'il n'a aucune chance raisonnable de succès. Le *Règlement* prévoit qu'un avis écrit doit être communiqué à l'appelant avant qu'un appel soit rejeté de façon sommaire¹³. Le libellé de la Loi sur le MEDS et du *Règlement* fait référence au rejet d'un appel en entier, non pas au rejet d'une partie d'un appel (par exemple, une contestation fondée sur la violation d'un droit garanti par la *Charte*). Par conséquent, une demande de rejet sommaire n'est pas la façon adéquate de contester la directive de la division générale par rapport au caractère suffisant du dossier de Charte du requérant. La procédure adéquate veut que le ministre interjette appel de la décision de la division générale devant la division d'appel conformément à la Loi sur le MEDS. La demande du ministre relativement au rejet sommaire de la contestation fondée sur la *Charte* est donc rejetée.

[16] Cependant, ce n'est pas tout. Dans ces observations écrites à l'appui de l'appel, le ministre soutient que la réparation qu'il a demandée, en fait, est que la contestation fondée sur la *Charte* soit rejetée parce que le dossier de Charte du requérant était lacunaire¹⁴. Je suis convaincue qu'il s'agit d'une question qu'il faut trancher en appel¹⁵.

Dossier de Charte

Caractère suffisant du dossier de Charte

[17] Le *Règlement* énonce la procédure à suivre pour les appels. Il prévoit que, si la constitutionnalité d'une disposition du RPC est soumise à l'examen du Tribunal, la partie qui a soulevé la question doit déposer un avis qui précise les articles visés et qui contient les observations qui appuient la thèse¹⁶. Le requérant affirme que la disposition du RPC¹⁷ qui établit

¹³ *Règlement*, art 22.

¹⁴ AD2-13 à AD2-17; GD21.

¹⁵ Loi sur le MEDS, art 64(1).

¹⁶ *Règlement*, art 20(1)(a).

¹⁷ *Régime de pensions du Canada* (RPC), art 42(2)(b).

la rétroactivité maximale de 15 mois est une forme de discrimination à son égard fondée sur l'invalidité. Il a exposé des arguments dans son avis pour l'expliquer¹⁸.

[18] Après que le requérant a déposé son avis au Tribunal, la division générale a demandé aux parties de déposer des dossiers de Charte au Tribunal¹⁹. Selon la Cour fédérale, la division générale a le pouvoir d'ordonner aux parties de déposer un dossier de Charte; le *Règlement* autorise le Tribunal à demander aux parties de déposer des documents et des observations²⁰. La division générale a demandé que le dossier de Charte du requérant et que le dossier de Charte déposé en réponse par le ministre énoncent les faits pertinents, expliquent le manquement à la constitution, fournissent des éléments de preuve pour appuyer la question constitutionnelle et précisent les réparations réclamées. De plus, la division générale a affirmé que le fait de ne pas fournir les renseignements demandés pourrait faire en sorte que l'appel soit traité comme un appel ordinaire et que le requérant ne puisse pas présenter ses arguments concernant la contestation fondée sur la *Charte*.

[19] Étant donné que le requérant n'a pas fourni d'élément de preuve pour appuyer le manquement à la constitution ni précisé les réparations réclamées, il n'a pas respecté la directive de la division générale. Le ministre a écrit au Tribunal à quatre reprises et lui a demandé de clarifier si le requérant avait ou non respecté la directive²¹. La division générale a conclu que le dossier de Charte déposé par le requérant était suffisant. Elle a déclaré ce qui suit :

[traduction]

Après un examen minutieux des éléments du dossier, le Tribunal a estimé que, dans ses réponses GD12 et GD19, le [requérant] s'est acquitté de son fardeau de fournir un dossier de charte [*sic*] suffisant. Il a mentionné les dispositions du RPC qu'il conteste et il a fourni des observations à l'appui. Les autres questions soulevées par le [ministre] sont liées au fond de la contestation du [requérant] et devraient être jugées durant l'audience après que le [ministre] a déposé son dossier²².

[20] La décision de la division générale de traiter l'appel du requérant en tant que contestation fondée sur la *Charte*, même si le dossier de Charte qu'il avait déposé était incomplet était une

¹⁸ GD12 et GD19.

¹⁹ GD11.

²⁰ *Canada (Procureur général) c Stewart*, 2018 CF 768.

²¹ GD13, GD15, GD17 et GD20.

²² GD21.

décision discrétionnaire. Selon la Cour d'appel fédérale, les décideurs peuvent exercer leur pouvoir discrétionnaire de manière judiciaire. Afin d'établir si c'est le cas, il faut se demander si le décideur a :

- agi de mauvaise foi;
- agi dans un but ou pour un motif irrégulier;
- pris en compte un facteur non pertinent;
- ignoré un facteur pertinent;
- agi de manière discriminatoire²³.

[21] Lorsqu'elle a décidé que le dossier de Charte du requérant était suffisant, la division générale n'a pas évalué le dossier de Charte du requérant ou s'il respectait la directive de la division générale. Aucun fondement n'est exposé dans la décision pour appuyer la conclusion selon laquelle le dossier du requérant était suffisant malgré le fait qu'il ne respectait pas la directive de la division générale. Par conséquent, la division générale a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon inappropriée. C'est une erreur de droit.

[22] Le ministre soutient également que la décision selon laquelle le dossier de Charte du requérant était suffisant représentait une erreur de droit parce que le dossier de Charte ne respecte pas les exigences établies dans la jurisprudence. Le ministre s'appuie sur une instruction de la Cour d'appel de l'Ontario selon laquelle il n'est pas déraisonnable d'insister pour que le requérant établisse clairement la question afin que le ministre la comprenne et puisse y répondre²⁴. De même, selon la Cour d'appel fédérale, les décisions qui portent sur la *Charte* ne doivent pas être tranchées dans un vide factuel²⁵. Le ministre fait valoir que cela signifie qu'un requérant doit fournir un fondement factuel suffisant pour la contestation fondée sur la *Charte* afin que le ministre et le Tribunal comprennent la disposition législative contestée et le fondement de la contestation.

²³ *Canada (Procureur général) c Purcell*, 1995 CanLII 3558.

²⁴ *Re Danson and Procureur général de l'Ontario*, 1987 CanLII 4068.

²⁵ *Bekker c Canada (Procureur général)*, 2004 CAF 186.

[23] Le requérant affirme que la trousse de demande de pension d'invalidité ne signale pas qu'il existe une période de rétroactivité maximale empêchant quiconque a reçu une pension de retraite pendant 15 mois ou plus de recevoir une pension d'invalidité. Lorsque c'est le cas, la demande de prestation d'invalidité est rejetée en raison du temps qui a passé. Le requérant soutient que cela a une incidence défavorable sur les personnes qui autrement répondraient au critère pour être considérées comme invalides.

[24] Bien que cet argument soit clair, il ne traite pas des exigences juridiques à satisfaire pour qu'il soit possible d'instruire une cause au titre de l'article 15 de la *Charte*. Pour avoir gain de cause dans une affaire liée à la discrimination au titre de la Charte, un requérant doit établir qu'il existe une différence entre le requérant et les autres fondée sur les motifs énumérés ou analogues dans la *Charte* et que, en raison de cette différence, le requérant s'est vu refusé la prestation ou doit s'acquitter d'un fardeau plus lourd, tout en gardant en tête que toutes les différences de traitement ne sont pas discriminatoires²⁶. Le requérant n'a pas fourni de fondement factuel qui démontrait qu'il faisait partie d'un groupe qui était assujéti à une distinction fondée sur les motifs énumérés ou analogues dans la *Charte*. Il n'a pas fourni d'élément de preuve qui établissait l'incidence que la différence de traitement avait. Bien que certains de ces renseignements puissent être présentés durant une audience relative à l'appel, le requérant n'a pas fourni de motif pour sa contestation fondée sur la *Charte*. Cela empêche le ministre de comprendre la cause à laquelle il doit répondre et de répondre à la contestation d'une manière judiciaire. La division générale n'en a pas tenu compte lorsqu'elle a estimé que le dossier de Charte était suffisant et elle a donc commis une erreur de droit.

[25] Le requérant fait valoir également que le Tribunal est autorisé, au titre du *Règlement*, à exempter une partie de l'application d'une disposition. Je présume qu'il fait référence à l'obligation de fournir un dossier de Charte complet. Bien que ce soit vrai, la division générale n'a pas fondé sa décision sur une exemption de ses propres exigences. Cet argument est donc sans fondement.

²⁶ *JJ et MJ c Ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences*, 2014 TSSDA 176.

Justice naturelle

[26] Les principes de justice naturelle visent à s'assurer que les parties à une procédure judiciaire ont la possibilité de présenter leur cause, qu'elles ont l'occasion de prendre connaissance des renseignements qui leur sont défavorables et de donner leur version des faits, et que leur cause est jugée de manière impartiale compte tenu des faits et du droit. Le ministre soutient que, puisque le requérant n'a pas fourni un dossier de Charte suffisant, il ne peut pas comprendre la cause à laquelle il doit répondre; il ne peut pas répondre adéquatement aux arguments du requérant parce qu'il ne connaît pas leur fondement.

[27] Le requérant n'a pas énoncé un fondement factuel complet pour sa contestation fondée sur la *Charte*. Il n'a pas mentionné le groupe dont il fait partie en se fondant sur un motif énuméré ou analogue dans la *Charte*, ou l'incidence de la différence de traitement prétendue. De plus, le requérant n'a pas fait état de la réparation qu'il réclame à la suite de la prétendue discrimination. Par conséquent, on ne peut pas s'attendre raisonnablement à ce que le ministre sache la cause à laquelle il doit répondre. La décision de considérer le dossier de Charte comme suffisant représentait une façon inappropriée pour la division générale d'exercer son pouvoir discrétionnaire. Il s'agit d'un manquement à un principe de justice naturelle.

[28] Enfin, le ministre affirme que, en demandant au ministre de déposer aussi un dossier de Charte, la division générale a également, en fait, inversé le fardeau de la preuve. Étant donné que le dossier du requérant était lacunaire, la division générale a effectivement demandé au ministre de démontrer que les droits constitutionnels du requérant n'avaient pas été bafoués, alors que le requérant est la partie qui doit prouver que ses droits constitutionnels ont été violés. Toutefois, le fait de demander aux parties de déposer des documents qui appuient leur position ne modifie pas le fardeau de la preuve. Il revient à chaque partie de choisir les éléments qui doivent être déposés et de procéder au dépôt. L'appel ne peut être accueilli sur ce fondement.

Caractère suffisant des motifs

[29] La Loi sur le MEDS prévoit que la division générale fournit des motifs écrits pour rendre ses décisions. Selon la Cour suprême du Canada, les motifs écrits doivent être suffisants pour permettre à l'appelant d'examiner la décision et au lecteur de comprendre la décision qui a été

rendue et les raisons pour lesquelles elle l'a été²⁷. En l'espèce, la division générale n'a pas fourni des motifs suffisants pour justifier sa décision. La division générale a demandé aux parties de déposer des dossiers de Charte et elle a énoncé précisément ce qu'ils devaient contenir. Dans cette directive, elle affirme également que, si un dossier complet n'est pas déposé au Tribunal, l'appel sera traité comme un appel ordinaire et la contestation fondée sur la *Charte* n'entrera pas en ligne de compte.

[30] Toutefois, la division générale n'a donné aucune raison judiciaire pour avoir décidé que le dossier était suffisant. Elle ne mentionne pas que le requérant a omis de suivre la directive du Tribunal sur ce qui devait être inclus dans le dossier de Charte ni pour quelle raison le dossier était suffisant sans les renseignements demandés. Le lecteur est incapable de comprendre la raison pour laquelle cette décision a été rendue.

[31] Par conséquent, les motifs de la décision de la division générale ne sont pas suffisants. Il s'agit d'une erreur de droit²⁸.

CONCLUSION

[32] L'appel est accueilli pour les motifs susmentionnés.

[33] La demande du ministre concernant le rejet sommaire de la contestation fondée sur le dossier présenté par le requérant est rejetée parce qu'il ne s'agit pas de la procédure adéquate pour contester le caractère suffisant d'un dossier de Charte.

[34] La contestation fondée sur la *Charte* présentée par le requérant est rejetée parce que celui-ci n'a pas suivi la directive de la division générale concernant le dossier de Charte. Il n'a pas fourni un fondement factuel suffisant pour évaluer la contestation ni traité des exigences juridiques à satisfaire pour qu'il soit possible d'instruire une affaire au titre de l'article 15 de la *Charte*.

²⁷ *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62.

²⁸ *Doucette c Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, 2004 CAF 292.

[35] L'appel, à l'exception de l'argument fondé sur la *Charte*, est renvoyé à la division générale pour un examen sur le fond.

Valerie Hazlett Parker
Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 13 mars 2018
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence et observations écrites
COMPARUTIONS :	F. H., intimé Sylvie Doire, avocate de l'appelant