



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation: *Ministre de l'Emploi et du Développement social c C. B.*, 2020 TSS 415

Numéro de dossier du Tribunal : AD-20-383

ENTRE :

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Appelant

et

C. B.

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Valerie Hazlett Parker

DATE DE LA DÉCISION : Le 14 mai 2020

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli. La division générale a commis une erreur de droit.

[2] Je rends la décision que la division générale aurait dû rendre. La requérante avait la capacité de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension. Par conséquent, la prolongation de la rétroactivité de la pension est refusée.

APERÇU

[3] C. B. (requérante) a demandé une pension d'invalidité du Régime de pensions du Canada, affirmant être invalide en raison d'un trouble de stress post-traumatique (TSPT), de nombreuses phobies spécifiques, de l'insomnie et d'un trouble cognitif. Elle avait 48 ans quand elle a présenté sa demande. Son dernier emploi était un poste de superviseure pour un programme de développement des aptitudes sociales chez les adolescentes et adolescents handicapés.

[4] Le ministre de l'Emploi et du Développement social a approuvé la demande et accordé un paiement rétroactif de 15 mois. La requérante a appelé de la décision du ministre au Tribunal pour contester la date du premier versement de la pension. La division générale du Tribunal a accueilli l'appel et accordé à la requérante un autre versement rétroactif¹. Elle a décidé que la requérante n'avait pas la capacité de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension de décembre 2003 jusqu'à ce qu'elle présente sa demande en 2016.

[5] Le ministre a demandé la permission d'appeler de cette décision à la division d'appel du Tribunal. La permission d'en appeler a été accordée parce que l'appel avait une chance raisonnable de succès au motif que la division générale avait commis une erreur de droit quand elle a conclu que la requérante avait une incapacité limitée qui l'empêchait de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension.

¹ Il s'agit de la deuxième décision de la division générale. La première décision a été portée en appel à la division d'appel du Tribunal. La division d'appel a renvoyé l'affaire à la division générale pour un réexamen parce que la division générale n'avait pas observé un principe de justice naturelle en tenant une audience alors que la requérante avait clairement mentionné qu'elle ne pouvait pas y assister en raison de son trouble de santé mentale.

[6] J'ai examiné la décision de la division générale, les observations écrites que les parties ont soumises à la division d'appel et la preuve présentée à la division générale. La division générale a commis une erreur de droit. Je rends la décision que la division générale aurait dû rendre, soit que la requérante avait la capacité de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension avant qu'elle le fasse. Par conséquent, le versement rétroactif supplémentaire de la pension est refusé.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

[7] Pour les raisons énumérées ci-dessous, la décision rendue dans le présent appel est fondée sur les documents déposés au Tribunal.

- a) La requérante et le ministre ont demandé que la décision soit rendue ainsi.
- b) La requérante a toujours déclaré qu'elle ne peut pas assister à une audience en raison de son état de santé.
- c) La question en litige est claire.
- d) Les faits ne sont pas contestés.
- e) Les parties ont déposé des observations claires sur les questions de droit.
- f) La *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS) prévoit que le Tribunal peut trancher toute question de droit ou de fait pour finaliser un appel².
- g) Le *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (Règlement sur le TSS) exige que les appels soient menés de la manière la plus expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent³.

² *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), art 64.

³ *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, art 3(1).

- h) La requérante a demandé une pension d'invalidité en mai 2016. Des délais supplémentaires s'ensuivraient si l'affaire était de nouveau renvoyée à la division générale pour réexamen.

QUESTION EN LITIGE

[8] La division générale a-t-elle commis une erreur de droit quand elle a décidé que la requérante avait une incapacité limitée l'empêchant de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension d'invalidité?

ANALYSE

[9] Un appel n'est pas une nouvelle occasion de débattre de la demande originale. En fait, je dois plutôt décider si la division générale :

- a) a mené une procédure inéquitable;
- b) a omis de statuer sur une question qu'elle aurait dû trancher ou a statué sur une question qu'elle n'aurait pas dû trancher;
- c) a commis une erreur de droit;
- d) a fondé sa décision sur une erreur de fait importante⁴.

[10] Dans le présent appel, il s'agit de savoir si la division générale a commis une erreur de droit en utilisant le mauvais critère juridique pour décider si la requérante avait la capacité de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension d'invalidité.

[11] Le *Régime de pensions du Canada* précise qu'une personne ne peut être déclarée invalide plus de 15 mois avant la date de la présentation de sa demande de pension d'invalidité⁵. Il prévoit également une exception à cette règle dans le cas où la personne n'avait pas la capacité de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande pendant une période continue avant la

⁴ Je paraphrase ici les moyens d'appel énoncés à l'article 58(1) de la Loi sur le MEDS.

⁵ *Régime de pensions du Canada* (RPC), art 42(2)(2)(b) [sic].

présentation de la demande⁶. Cette exception à la règle de rétroactivité maximale a été décrite comme étant ciblée et circonscrite⁷. C'est un critère juridique difficile à remplir.

[12] Pour répondre au critère, il ne s'agit pas de savoir si la requérante a la capacité de préparer, de traiter ou de remplir une demande, mais si elle a la capacité de former ou d'exprimer l'intention de le faire. Cette capacité équivaut à former ou à exprimer l'intention de faire d'autres choses.

[13] Par conséquent, pour décider si une personne avait la capacité de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension, on doit examiner la preuve médicale ainsi que la preuve relative aux activités pertinentes de la personne⁸. C'est ce que la division générale a fait⁹. Ainsi, elle a conclu que même si la requérante avait la capacité de prendre des décisions se rapportant à son traitement, à l'enseignement à domicile pour son enfant et à la fin de son mariage, elle n'avait pas la capacité de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension en raison de la singularité et de la complexité de ses troubles de santé mentale.

[14] Les troubles de santé mentale de la requérante sont déclenchés par les situations où ses antécédents de troubles de santé mentale risquent d'être dévoilés aux autres et par une inaptitude à interagir avec le système de santé¹⁰. C'est sur ce motif que la division générale a décidé que la requérante avait une incapacité limitée qui l'empêchait de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension d'invalidité sans toutefois l'empêcher de former ou d'exprimer l'intention de faire d'autres choses.

[15] Cependant, la Cour d'appel fédérale a clairement énoncé que la capacité de former l'intention de demander une pension n'est pas essentiellement différente de la capacité de former une intention concernant les autres possibilités qui s'offrent à la personne qui demande des prestations¹¹. Par conséquent, la division générale a commis une erreur lorsqu'elle a décidé que la requérante avait une incapacité limitée.

⁶ RPC, arts 60(8) à 60(10).

⁷ *Canada (Procureur général) c Danielson*, 2008 CAF 78.

⁸ *Ibid*; *Sedrak c Ministre du Développement social*, 2008 CAF 86.

⁹ Décision de la division générale aux para 11 et 13 à 18.

¹⁰ *Ibid* au para 23.

¹¹ *Sedrak*, ci-dessus.

[16] La division générale a invoqué une décision de la Commission d'appel des pensions (CAP) qui porte sur le concept d'incapacité limitée dans certaines sphères de la vie d'une personne¹². Cette décision n'a toutefois pas un caractère obligatoire pour le Tribunal, contrairement à celle de la Cour d'appel fédérale. Le Tribunal doit appliquer les principes de cette dernière. Autre fait à noter, la décision de la Cour d'appel fédérale a été rendue après celle de la CAP. Ainsi, la Cour d'appel fédérale aurait pu confirmer la décision de la CAP, mais elle en a décidé autrement.

[17] Par conséquent, la division générale a commis une erreur de droit en invoquant la décision de la CAP. Le principe juridique d'application obligatoire est que la capacité de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension n'est pas différente de la capacité de former ou d'exprimer l'intention de prendre d'autres décisions.

[18] L'appel est accueilli parce que la division générale a commis une erreur de droit.

RÉPARATION

[19] La division d'appel peut accorder différentes mesures de réparation lorsqu'elle accueille un appel. Il convient que la division d'appel rende la décision que la division générale aurait dû rendre dans la présente affaire. Voici pourquoi.

- a) Les faits ne sont pas contestés.
- b) Il ne manque aucun écrit au dossier.
- c) Les principes juridiques sont clairs.
- d) Les parties ont demandé à la division d'appel de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre.
- e) La Loi sur le MEDS prévoit que le Tribunal peut trancher toute question de droit ou de fait pour juger un appel¹³.

¹² Décision de la division générale au para 21, où elle s'appuie sur la décision *Williams c MSD* (11 avril 2005), CP 21005 comme étant un élément probant.

¹³ Loi sur le MEDS, art 64.

- f) Le Règlement sur le TSS exige que les appels soient menés de la manière la plus expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.
- g) Il y a déjà eu de nombreux retards dans la présente affaire et des délais supplémentaires s'ensuivraient si l'affaire était renvoyée à la division générale pour réexamen.

La requérante avait la capacité de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande

[20] Les parties conviennent du contexte factuel, qui est résumé ci-après.

- a) La requérante avait 48 ans lorsqu'elle a demandé une pension.
- b) La requérante a terminé ses études secondaires et obtenu un diplôme universitaire en littérature anglaise.
- c) Le dernier emploi de la requérante était un poste de superviseure dans un programme pour les adolescentes et adolescents handicapés.
- d) La requérante est invalide en raison d'un certain nombre de troubles de santé mentale, dont un TSPT, un trouble cognitif, un trouble panique avec agoraphobie, de nombreuses phobies spécifiques et de l'insomnie¹⁴.
- e) Le ministre a décidé que la requérante est invalide et qu'elle a le droit de recevoir une pension à compter de juin 2015.
- f) La requérante affirme qu'elle n'avait pas la capacité de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande à partir de l'apparition de ses troubles de santé en décembre 2003 jusqu'à ce qu'elle présente une demande en 2016.

[21] Pour décider si la requérante avait la capacité de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande durant cette période, le Tribunal doit examiner la preuve médicale ainsi que la preuve relative aux activités et aux autres décisions de la requérante.

¹⁴ GD2R-106 à GD2R-112.

[22] La D^{re} Benn a commencé à traiter la requérante pour ses troubles de santé mentale en 2004. Elle a rédigé un certain nombre de rapports qui ont été déposés au Tribunal. Elle y affirme ce qui suit :

- a) Même si la requérante finit par pouvoir gérer les décisions qu'elle doit prendre au quotidien, elle n'a pas la capacité d'en arriver à poser des gestes qui la font sentir le moins vulnérable ou qui la forcent à rencontrer du personnel médical ou psychiatrique¹⁵.
- b) On ne peut pas comparer la réalisation d'une opération bancaire avec la nécessité de reconnaître ses troubles de santé mentale, de les décrire par écrit, de faire une déclaration officielle sur le sujet et de fournir des précisions pour appuyer le tout. De tels gestes dépassaient sa capacité jusqu'à peu de temps avant la rédaction du rapport médical en janvier 2017¹⁶.
- c) La requérante avait de la difficulté à assister à ses consultations psychologiques et parvenait tout juste à se présenter à ses rendez-vous¹⁷.
- d) En raison d'éléments pouvant déclencher de graves symptômes de TSPT, la requérante n'avait pas la capacité d'envisager sa participation à toute activité médicale à moins de percevoir la situation comme mettant la vie en danger de façon imminente et presque certaine¹⁸.
- e) La peur d'être hospitalisée contre sa volonté empêchait la requérante de même imaginer suivre les étapes requises pour demander une pension¹⁹.

[23] Voici également un résumé de la preuve concernant les activités de la requérante.

- a) La requérante et sa famille ont quitté Vancouver pour déménager en Ontario en 2004.

¹⁵ GD2R-63.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ GD2R-102.

¹⁹ *Ibid.*

- b) Malgré l'apparition de son TSPT en 2003, la requérante a continué d'amener sa fille à des activités ayant lieu près de chez elle²⁰.
- c) La requérante n'a pas eu recours à une procuration ni à une mandataire spéciale ou un mandataire spécial pour qu'une personne prenne des décisions en son nom²¹.
- d) La requérante connaissait l'existence des prestations d'invalidité avant de demander une pension.
- e) Lorsqu'elle s'est séparée de son époux, la requérante a négocié les modalités de sa séparation, y compris la garde partagée et la pension alimentaire²².
- f) La requérante a accepté la garde complète de sa fille quand cette dernière, étant plus âgée, a décidé de vivre avec la requérante²³.
- g) La requérante s'occupe des affaires financières de son ménage depuis sa séparation²⁴.

[24] La capacité de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension n'est pas différente de la capacité de prendre d'autres décisions. Quand on examine la preuve dans son ensemble, on constate que malgré des troubles de santé mentale très graves, la requérante a pris un certain nombre de décisions importantes pendant la période où, selon ses dires, elle avait une incapacité. Elle a décidé, entre autres choses, de déménager d'une province à une autre, de chercher un traitement psychologique et de consentir à des séances hebdomadaires, de mettre fin à son mariage, de négocier les modalités de sa séparation et d'élever un enfant. La requérante a pris ces décisions par elle-même, sans l'intervention d'une mandataire spéciale ou d'un mandataire spécial.

[25] J'accorde une grande importance aux décisions que la requérante a prises relativement à son traitement médical. Je comprends qu'en raison de ses antécédents médicaux très traumatisants, il était extrêmement difficile d'aller chercher de l'aide et de suivre un traitement.

²⁰ IS3.

²¹ IS3.

²² IS1.

²³ IS3.

²⁴ IS3.

Je salue la requérante d'avoir surmonté des obstacles très importants à cet égard et d'avoir continué son traitement pendant très longtemps. Elle l'a fait tout au long de la période de prétendue incapacité.

[26] En plus de prendre des décisions très difficiles liées à son traitement, la requérante a pu mettre fin à son mariage et négocier les questions relatives à la garde partagée et à la pension alimentaire. L'entente de garde partagée nécessitait sans doute de prendre constamment des décisions et de communiquer de façon continue avec son ex-époux et avec sa fille qui grandissait. Rien n'indique que la requérante n'avait pas la capacité de le faire.

[27] Finalement, la requérante s'occupait de ses affaires financières et de son ménage. Une fois de plus, rien ne prouve qu'elle n'avait pas la capacité de prendre de telles décisions.

[28] La preuve présentée démontre que la requérante avait la capacité de former et d'exprimer l'intention de prendre des décisions, dont bon nombre étaient complexes et difficiles.

[29] De plus, la capacité de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension est différente de la capacité de remplir les formulaires, de rassembler des éléments de preuve à l'appui ou de faire les autres démarches nécessaires pour présenter la demande. Il se peut que les troubles de santé mentale de la requérante l'aient empêchée de présenter la demande. Toutefois, le critère juridique de l'incapacité est tout autre. Par conséquent, le fait qu'elle ne pouvait pas remplir les formulaires ou recueillir la preuve nécessaire pour présenter une demande n'est pas un élément pertinent à considérer.

[30] Pour ces motifs, la preuve ne démontre pas que la requérante n'avait pas la capacité de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension avant qu'elle le fasse.

CONCLUSION

[31] L'appel est accueilli.

[32] La division générale a commis une erreur de droit.

[33] Je rends la décision que la division générale aurait dû rendre. La requérante avait la capacité de former ou d'exprimer l'intention de demander une pension. Par conséquent, le versement rétroactif supplémentaire de la pension d'invalidité est refusé.

Valerie Hazlett Parker
Membre de la division d'appel

MODE D'INSTRUCTION :	Sur la foi du dossier
OBSERVATIONS :	Anna Szczurko, représentante de l'appelant Hilary Perry, représentante de l'intimée