



[TRADUCTION]

Citation : *SW c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2022 TSS 952

Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

Décision

Partie demanderesse :
Représentant :

S. W.
Barb Capeling

Partie défenderesse :
Représentants :

Ministre de l'Emploi et du Développement social
Ian McRobbie et Helli Raptis

Décision portée en appel :

Décision de la division générale datée du
7 mars 2022 (GP-21-335)

Membre du Tribunal :

Neil Nawaz

Mode de l'audience :

Vidéoconférence

Date de l'audience :

Le 11 août 2022

Personnes présentes à l'audience :

Partie appelante
Représentant de la partie appelante
Représentants de la partie défenderesse

Date de la décision :

Le 26 septembre 2022

Numéro de dossier :

AD-22-295

Décision

[1] L'appel est rejeté. La division générale n'a pas commis d'erreur qui justifierait l'annulation de sa décision de considérer le requérant comme n'étant plus invalide.

Aperçu

[2] Le requérant est un homme de 61 ans qui travaillait à son compte comme concierge. Il s'est blessé à l'épaule droite dans un accident de la route survenu en décembre 1991. Malgré l'intervention chirurgicale à la coiffe des rotateurs, il souffre toujours de douleurs chroniques.

[3] En novembre 1994, le requérant a demandé la pension d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC). Après avoir examiné les dossiers médicaux, le ministre a conclu que le requérant avait une invalidité grave et prolongée. Le ministre a approuvé la demande du requérant rétroactivement au mois de décembre 1993.

[4] Lorsque le ministre a approuvé la demande du requérant, le ministre savait que le requérant avait une entreprise : il travaillait à son compte comme concierge. Toutefois, le ministre a accordé la pension d'invalidité quand même parce que le requérant a dit qu'il avait sous-traité tout son travail depuis son accident.

[5] En 2009, le ministre a entrepris un examen de l'admissibilité du requérant à la pension d'invalidité. L'examen semble avoir été déclenché par un tiers qui a déclaré que le requérant travaillait et gagnait de l'argent. Quoiqu'on ait achevé l'examen en 2012, le ministre n'a pris des mesures que huit ans plus tard.

[6] En octobre 2020, le ministre a envoyé au requérant une lettre l'informant des résultats de l'enquête¹. La lettre expliquait que le travail du requérant depuis 2007 montrait qu'il n'était plus invalide. Le ministre a suspendu les prestations du requérant à compter de mai 2007. Le ministre a exigé qu'il rembourse tout l'argent qu'il avait reçu du gouvernement depuis cette date, soit un montant qui s'élève à plus de 111 000 \$.

¹ Voir la lettre du ministre datée du 6 octobre 2020, à la page GD2-18.

[7] Le requérant a demandé au ministre de réviser la question. Il a expliqué qu'il n'a effectué aucun travail physique pour recevoir les revenus de son entreprise. Il a dit qu'il embauchait de la main-d'œuvre à titre contractuel pour accomplir le travail physique. Il a insisté pour dire que son rôle était exclusivement administratif.

[8] Le ministre a décidé de maintenir sa décision de suspendre les prestations du requérant à compter de mai 2007. Le requérant a ensuite porté en appel la décision de révision du ministre auprès de la division générale du Tribunal de la sécurité sociale.

[9] La division générale a tenu une audience par vidéoconférence et a rejeté l'appel en partie. La division générale a conclu que le ministre n'avait pas le pouvoir de suspendre la pension du requérant pour la période antérieure à janvier 2010². Selon la division générale, c'est la dernière fois que le ministre a affirmé que le requérant était invalide. Toutefois, la division générale a également conclu que, selon les éléments de preuve disponibles, l'invalidité du requérant n'était pas grave à cette date. Par conséquent, le requérant n'avait pas droit aux prestations qu'il avait reçues de janvier 2010 à août 2020.

[10] Le requérant a ensuite demandé à la division d'appel la permission de faire appel. Il a prétendu que la division générale avait commis les erreurs suivantes pour tirer sa conclusion :

- Elle a conclu – sans preuve à l'appui – qu'il avait sous-estimé son revenu net aux fins de l'impôt sur le revenu en gonflant ses dépenses liées à son entreprise;
- Elle n'a pas bien tenu compte du temps qu'il a fallu au ministre pour suspendre sa pension et évaluer le trop-payé après avoir terminé son enquête.
- Elle a conclu que les éléments de preuve concernant le niveau d'éducation du requérant étaient contradictoires, malgré le fait qu'il a déclaré qu'il a abandonné l'école en 9^e année.

² Voir le paragraphe 24 de la décision de la division générale.

[11] J'ai accordé au requérant la permission d'en appeler parce que j'estimais qu'il avait une cause défendable. En juillet, j'ai tenu une audience par vidéoconférence afin de discuter en profondeur de ces allégations.

Question préliminaire

[12] Le 30 juillet 2022, le requérant a présenté au Tribunal une trousse de 82 pages de documents financiers, y compris des factures, des reçus de vente et des états des résultats³. Pour les raisons que j'ai expliquées au début de l'audience, j'ai refusé d'admettre ces documents, dont aucun n'avait déjà été soumis à la division générale. La division d'appel n'a pas le pouvoir d'examiner de nouveaux éléments de preuve ou d'entendre des arguments sur le bien-fondé d'une demande de pension d'invalidité⁴. Le mandat de la division d'appel est plutôt de décider si la division générale a commis une erreur en tirant sa conclusion.

Ce que le requérant devait prouver

[13] Il existe quatre moyens d'appel devant la division d'appel. Une partie requérante doit démontrer que la division générale a commis au moins une des erreurs suivantes :

- Elle n'a pas suivi les principes d'équité procédurale;
- Elle n'a pas tranché une question qu'elle aurait dû trancher, ou a tranché une question qu'elle n'aurait pas dû trancher;
- Elle a mal interprété la loi;
- Elle a fondé sa décision sur une erreur de fait importante⁵.

[14] Dans cet appel, je dois me pencher sur les questions suivantes :

- La division générale a-t-elle commis une erreur en omettant d'évaluer l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre?
- La division générale a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a décidé que la « dernière décision » du ministre datait de janvier 2010?

³ Cette trousse porte l'étiquette AD4 dans le dossier.

⁴ Voir *Belo-Alves c Canada (Procureur général)*, [2015] 4 RCF 108, 2014 CF 1100.

⁵ Voir l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

- La division générale a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a décidé que le revenu du requérant était véritablement rémunérateur?
- La division générale a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a conclu que le requérant avait une 10^e année?

Analyse

La division générale n'avait pas le pouvoir d'évaluer l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre

[15] Dans ma décision accordant la permission d'en appeler, j'ai signalé qu'il est possible que la division générale n'ait pas tenu compte de la question de savoir si le ministre avait exercé adéquatement son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a révisé sa décision d'accorder des prestations au requérant.

[16] Ayant examiné cette question, j'ai conclu que la division générale n'a pas commis d'erreur.

– Le ministre a révisé l'admissibilité du requérant, mais a tardé à donner suite aux résultats de l'examen

[17] En mai 2009, après avoir été avisé par un tiers qu'il travaillait toujours, les services de l'intégrité du ministre ont commencé à examiner s'il avait toujours droit à la pension d'invalidité. Au cours des trois prochaines années, les services de l'intégrité ont interrogé le requérant et son épouse à plusieurs reprises et ont demandé des renseignements sur ses affaires et ses finances.

[18] Les services de l'intégrité ont terminé leur enquête en janvier 2012. Le rapport qui en a découlé a révélé que le requérant gérait une entreprise prospère et a recommandé un examen du droit aux prestations⁶. Toutefois, le ministre n'a pris aucune autre mesure avant janvier 2020, date à laquelle les services de l'intégrité ont envoyé une autre demande d'information au requérant. En juillet 2020, le ministre a mis fin à la

⁶ Voir le rapport d'enquête de Julie Stoffyn, l'enquêtrice des services de l'intégrité du ministre, daté du 25 février 2012, à la page GD2-164.

pension du requérant et a exigé le remboursement de paiements remontant 13 ans dans le passé.

[19] Plus de huit ans se sont écoulés entre la conclusion de l'examen et la décision de mettre fin à la pension du requérant. Lorsque le requérant a appris qu'on arrêta ses prestations, il a exprimé son désarroi et sa confusion.

[20] Il semble que le requérant ne s'était pas rendu compte que ses prestations étaient en péril avant le moment où elles ont pris fin. Après le flot de requêtes de 2009 à 2012, le requérant a passé des années sans entendre quoi que ce soit de la part du ministre, à part la confirmation que ses versements mensuels de pension étaient déposés dans son compte. Il est probable que cette période-là a donné au requérant un faux sentiment de sécurité.

– **La division générale n'avait pas le pouvoir d'évaluer la question du retard du ministre**

[21] Cependant, même si le ministre a attendu plus de huit ans avant de finalement mettre fin aux prestations, la division générale n'avait aucun pouvoir à cet égard. Je n'en ai pas non plus.

[22] Le ministre dispose de deux types de pouvoirs : exécutoire et discrétionnaire. Le premier pouvoir est constitué de choses que le ministre doit faire en vertu de la loi. Le second pouvoir est facultatif, c'est-à-dire qu'il s'agit de choses que le ministre peut faire s'il le souhaite, mais qu'il n'est pas nécessairement obligé de faire.

[23] Le ministre dispose de vastes pouvoirs discrétionnaires pour examiner l'admissibilité à la pension d'invalidité du RPC d'un bénéficiaire de prestations d'invalidité. Selon le *Règlement sur le Régime de pensions du Canada*, le ministre peut « à l'occasion » exiger qu'un bénéficiaire subisse un examen spécial, fournisse des rapports, fournisse des déclarations d'emploi et de revenu, ou se soumette à des

mesures raisonnables de réadaptation afin de déterminer si un certain montant « doit continuer d'être payé⁷ ».

[24] Une fois que le ministre a décidé que la partie appelante n'est plus invalide, elle n'a plus de pouvoir discrétionnaire en vertu de la loi : elle **doit** mettre fin à la pension le mois que le bénéficiaire cesse d'être invalide⁸. En l'espèce, le ministre a rendu une décision initiale selon laquelle le requérant avait cessé d'être invalide en avril 2007⁹. Le ministre a plus tard conformé [*sic*] cette décision après révision¹⁰. Cette décision-là a ensuite été portée en appel devant le Tribunal¹¹.

[25] Au stade de l'appel, la division générale a pris le relai. Elle a pris connaissance de la question clé dans cette affaire, à savoir : le requérant a-t-il toujours droit à la pension d'invalidité du RPC? Les évaluations antérieures du ministre étaient soudainement passées à l'histoire, tout comme les mesures qu'elle a prises pour en arriver à ces conclusions. Cela signifiait que la division générale devait examiner la demande de prestations d'invalidité de la base, sans égard à ce que le ministre aurait pu dire ou faire auparavant. Le seul mandat de la division générale consistait à déterminer si le requérant était toujours invalide et, s'il ne l'était pas, quand son invalidité avait cessé d'être grave et prolongée selon les critères établis dans le *Régime de pensions du Canada*.

[26] Le ministre est le seul à pouvoir décider si son ministère a commis une erreur administrative, si cette erreur prend la forme d'un retard ou d'une autre forme de

⁷ Voir l'article 69 du *Règlement sur le Régime de pensions du Canada*.

⁸ Voir l'article 70(1)(a) du *Régime de pensions du Canada*, lequel n'emploie aucun des termes (par exemple, « peut », « se réserve le droit » ou « s'il est satisfait ») habituellement associés au pouvoir discrétionnaire.

⁹ Voir la lettre du ministre datée du 6 octobre 2020, à la page GD2-18. Cette lettre s'agit de la décision initiale du ministre prise en vertu de l'article 81(1)(c) du *Régime de pensions du Canada*. Cet article permet à un bénéficiaire qui est « insatisfait de toute décision quant au montant d'une prestation payable au bénéficiaire ou à son admissibilité à recevoir une prestation » de demander une révision au ministre.

¹⁰ Voir la lettre du ministre datée du 13 janvier 2021, à la page GD2-8. Cette lettre s'agit de la décision de révision du ministre rendue en vertu de l'article 81(2) du *Régime de pensions du Canada*.

¹¹ Voir l'article 82 du *Régime de pensions du Canada*, lequel permet à une personne insatisfaite d'une décision du ministre rendue en vertu de l'article 81 de la porter en appel devant le Tribunal.

négligence¹². Toute tentative par la division générale de corriger une telle erreur outrepasserait son pouvoir.

[27] Le département du ministre a peut-être mis de côté le rapport de l'enquêteur des services de l'intégrité du ministre pendant huit ans avant de donner suite à ses conclusions. Mais cette erreur – en supposant que ce soit en effet une erreur – ne pouvait être corrigée que par le ministre, à sa discrétion. Par conséquent, la division générale n'avait pas compétence pour examiner si le ministre avait utilisé ses pouvoirs de façon judiciaire ou s'il avait abusé de ses pouvoirs.

La division générale n'a pas commis d'erreur lorsqu'elle a décidé que la « dernière décision » du ministre datait de janvier 2010

[28] Dans ma décision de permission d'en appeler, j'ai souligné qu'il est possible qu'en omettant de donner suite aux résultats de l'enquête des services de l'intégrité du ministre et en laissant le requérant toucher des prestations pendant huit ans, le ministre ait pris la décision implicite de confirmer l'invalidité du requérant pendant toute cette période. Je croyais que l'on pouvait soutenir qu'étant donné que le ministre continuait de verser la pension de retraite, malgré les conclusions de son enquêteur, il laissait sous-entendre que le requérant demeurait invalide.

[29] Après avoir entendu les arguments des deux côtés sur cette question, j'ai finalement décidé que les versements mensuels de la pension ne pouvaient pas être considérés comme une série de « dernières décisions », telles que définies dans l'affaire *Kinney*¹³.

[30] La décision *Kinney* limite la capacité du ministre de réexaminer l'admissibilité aux prestations plus tôt que la date de la dernière décision confirmant l'admissibilité. Mais je ne vois rien dans *Kinney* qui laisse entendre que le simple fait de continuer à verser des prestations peut être interprété comme une telle décision. La division d'appel a déjà

¹² En vertu des articles 66(3) et 66(4) du *Régime de pensions du Canada*, la partie appelante peut demander au ministre d'effacer la totalité ou une partie de sa dette au motif que son ministère a commis une erreur administrative. Cependant, comme il s'agit d'une question discrétionnaire, rien ne garantit que le ministre acceptera une telle demande.

¹³ Voir *Kinney c Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 158.

conclu qu'une décision ministérielle est confirmée par plus qu'un simple examen de documents. Par exemple, il faut une enquête ou un avis officiel à la partie appelante. Je ne vois aucune raison de s'écarter de cette approche¹⁴.

[31] Citant *Kinney*, la division générale a conclu que le ministre ne peut pas rendre inadmissible un bénéficiaire du RPC plus tôt que sa « dernière décision » confirmant l'admissibilité. En l'espèce, la division générale a conclu que le ministre avait confirmé l'admissibilité du requérant lorsqu'il lui a envoyé des questionnaires lui demandant de décrire ses activités depuis janvier 2010¹⁵. Je ne vois pas comment la division générale a commis une erreur en tirant cette conclusion, que ce soit en fait ou en droit.

La division générale n'a pas commis d'erreur en tirant la conclusion que le revenu du requérant était véritablement rémunérateur

[32] Le requérant a toujours insisté sur le fait qu'il n'a jamais cessé d'être invalide. Il a soutenu à maintes reprises que le ministre a toujours su qu'il gérait une modeste entreprise de conciergerie, et il soutient que celle-ci était la plupart du temps non rentable. Il allègue que la division générale a commis une erreur en se concentrant sur le revenu brut de son entreprise de 2010 à 2020, plutôt que sur ses profits ou ses pertes nets.

[33] Je ne vois pas d'erreur quant à la façon dont la division générale a évalué le revenu d'entreprise du requérant.

[34] Les deux parties conviennent que le revenu d'entreprise du requérant, tel qu'il a été déclaré à l'Agence du revenu du Canada, était le suivant :

| Année | Revenu brut (\$) | Revenu net (\$) |
|-------|------------------|------------------|
| 2010 | 18 300 | 3 705 |
| 2011 | 18 093 | (3 864) |
| 2012 | 31 130 | (2 074) |
| 2013 | 30 043 | 91 ¹⁶ |

¹⁴ Voir *S.M. c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2022 TSS 182.

¹⁵ Voir les paragraphes 23 à 26 de la décision de la division générale.

¹⁶ Voir la déclaration de revenu du requérant, état comparatif de cinq ans de 2009 à 2013, à la page GD2-147. Dans la décision de la division générale, on a remplacé ce schéma par la mention « sans

| | | |
|------|--------|----------|
| 2014 | 30 806 | (15 876) |
| 2015 | 31 488 | 3 470 |
| 2016 | 34 032 | 7 908 |
| 2017 | 27 890 | 0 |
| 2018 | 33 572 | 6 344 |

[35] La division générale a analysé ces chiffres en détail. Elle a conclu qu'ils indiquaient une capacité de travail plutôt qu'une invalidité. Voici les raisons qui ont mené à cette conclusion :

- Un travail de gestionnaire peut être tout aussi rémunérateur qu'un travail physique;
- Depuis 2010, le revenu brut du requérant était constamment plus élevé que le seuil véritablement rémunérateur;
- Les revenus bruts du requérant de 2010 et de 2011 représentent seulement six mois de travail;
- Des pertes de revenu ou un revenu net bas ne prouve pas qu'une personne est invalide;
- L'entreprise du requérant était plus rentable qu'il prétend :
 - Le requérant n'aurait pas exploité son entreprise aussi longtemps qu'il l'a fait, si ce travail n'avait pas été véritablement rémunérateur.
 - Le requérant a présenté des éléments de preuve contradictoires quant au nombre d'employés qu'il avait;
- Les entreprises ont naturellement tendance à surestimer les dépenses et à sous-estimer les profits aux fins de l'impôt sur le revenu.

[36] Dans ma décision accordant la permission d'en appeler, j'ai remis en question ce dernier point. Je croyais que l'on pourrait soutenir qu'il s'agissait d'une généralisation

objet », mais il semble que le revenu net du requérant pour l'année 2013 avait été indiqué à la mauvaise ligne.

infondée — qui n'était pas étayée par une preuve. Cependant, après réflexion, j'ai conclu que la division générale n'avait pas commis une telle erreur.

[37] En concluant que les entreprises ont tendance à sous-estimer leurs profits aux fins de l'impôt sur le revenu, la division générale ne faisait que répéter une vérité largement répandue, qui a été reconnue dans des décisions antérieures de la division d'appel¹⁷. La division générale n'accusait pas nécessairement le requérant de fraude ou d'évasion fiscale, mais elle faisait valoir que ses évaluations du revenu étaient presque certainement conservatrices.

[38] Ce point est conforme à un principe bien établi dans la jurisprudence, selon lequel la rentabilité ou l'absence de rentabilité de l'entreprise d'une partie appelante n'est pas nécessairement un indicateur de sa capacité à travailler¹⁸. Cela correspond également à une raison importante pour laquelle la division générale a rejeté la demande du requérant, c'est-à-dire qu'elle ne croyait tout simplement pas que son entreprise faisait peu ou pas d'argent d'année en année. C'était son droit. Tant que la division générale n'a pas commis d'erreur, elle avait le pouvoir de tirer des conclusions au sujet de la crédibilité du requérant.

[39] Bref, je ne vois aucune erreur de fait dans les conclusions de la division générale, encore moins une erreur qui répond à la norme requise, c'est-à-dire qui se doit d'être « perverse, capricieuse ou sans égard au matériel¹⁹ ». L'une des tâches de la division générale est d'établir les faits, ce qui lui donne une certaine marge de manœuvre quant à la façon dont elle choisit d'évaluer la preuve²⁰. Je ne vois aucune raison de remettre en question les conclusions de la division générale, tirées après ce qui me semble être une évaluation minutieuse de la preuve et du droit applicable.

¹⁷ Voir le *Ministre de l'Emploi et du Développement social c P.C.*, 2021 TSS 530.

¹⁸ Voir *Kiriakidis c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 316.

¹⁹ Je cite ici le libellé de l'article 58(1)(c) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

²⁰ Voir *Simpson c Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 82.

La division générale n'a pas commis d'erreur lorsqu'elle a conclu que le requérant avait une 10^e année

[40] Dans sa demande de permission d'en appeler, le requérant a allégué que la division générale n'avait pas déclaré son [traduction] « niveau de scolarité correct ». Il prétend qu'il avait clairement déclaré avoir abandonné l'école en 9^e année.

[41] Je ne vois aucune erreur de la division générale en lien avec ce sujet. Dans sa décision, la division générale a tenu compte de l'employabilité du requérant et a conclu qu'il y avait des [traduction] « éléments de preuve contradictoires » au sujet de son niveau d'éducation²¹. Après avoir examiné le dossier, la division générale a noté que le requérant avait déclaré divers niveaux de scolarité allant de la 5^e à la 11^e année. En fin de compte, la division générale s'est appuyée sur un rapport d'analyse des compétences transférables pour conclure que le requérant avait une 10^e année²².

[42] La division générale avait le droit de tirer cette conclusion en se fondant sur la preuve dont elle disposait. Le simple fait d'être en désaccord avec les conclusions de fait de la division générale ne constitue pas une erreur. Quoi qu'il en soit, je suis certain que rien dans la décision ne dépendait d'une erreur de la division générale quant au niveau de scolarité du requérant.

Conclusion

[43] La division générale n'a pas commis une erreur qui correspond à au moins un des moyens d'appel prévus par la loi. La décision de la division générale est maintenue.

[44] Cela dit, le requérant a le droit de se sentir contrarié. Si le ministre avait la preuve que le requérant n'était plus invalide en 2012, il aurait pu interrompre ses prestations à ce moment-là, plutôt que de continuer à les verser et lui faire croire qu'il avait toujours droit à la pension d'invalidité du RPC. Cependant, étant donné que le délai de huit ans découlait de l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires du ministre, la division générale ne pouvait rien y faire. Moi aussi, j'ai les mains liées par la loi.

²¹ Voir le paragraphe 74 de la décision de la division générale.

²² Voir le rapport d'analyse des compétences transférables daté du 24 mai 1995, à la page GD2-218.

[45] L'appel est rejeté.



Membre de la division d'appel