

[TRADUCTION]

Citation : *D. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2015 TSSDA 1134

N° d'appel : AD-15-425

ENTRE :

D. T.

Appelante

et

**Ministre de l'Emploi et du Développement social
(anciennement ministre des Ressources humaines et du Développement des
compétences)**

Intimé

**DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel – Rejet sommaire**

MEMBRE DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ
SOCIALE :

Janet LEW

DATE DE LA DÉCISION :

Le 25 septembre 2015

MOTIFS ET DÉCISION

INTRODUCTION

[1] L'appelante interjetée appel d'une décision de la division générale datée du 21 mai 2015, dans laquelle celle-ci rejetait de façon sommaire sa demande d'une plus grande rétroactivité d'une pension de la sécurité de la vieillesse (SV) au 1^{er} janvier 2001, le mois au cours duquel elle a eu 65 ans. La division générale a rejeté de façon sommaire son appel parce qu'elle n'était pas convaincue qu'il avait une chance raisonnable de succès.

[2] L'appelante a interjeté appel le 3 juillet 2015 (l'« avis d'appel »). Il n'est pas nécessaire d'obtenir une permission dans le cas d'un appel interjeté au titre du paragraphe 53(3) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (la « Loi »), car il y a un appel de plein droit lorsqu'il s'agit d'un rejet sommaire de la part de la division générale. Ayant déterminé qu'il n'est pas nécessaire d'entendre davantage les parties, le présent appel est instruit en application de l'alinéa 37a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

QUESTIONS EN LITIGE

[3] Les questions que je dois trancher sont les suivantes :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable lors de l'examen des décisions de la division générale?
2. La division générale a-t-elle commis une erreur en rejetant de façon sommaire la demande de l'appelante portant sur une plus grande rétroactivité d'une pension de la SV?
3. La division générale a-t-elle commis une erreur en déterminant la rétroactivité maximale de la pension de la SV?

EXPOSÉ DES FAITS

[4] L'appelante a présenté une demande de pension de la SV le 11 janvier 2012. L'intimé a accueilli la demande lors de sa présentation initiale et après réexamen, le versement des paiements devant commencer en date de février 2011. L'appelante a interjeté appel de la décision de réexamen auprès du Bureau du Commissaire des tribunaux de révision (BCTR), demandant une plus grande rétroactivité d'une pension de la SV au 1^{er} janvier 2001. L'appelante a soutenu qu'elle a [traduction] « tout à fait le droit de recevoir un paiement à compter du 1^{er} janvier 2001, année où [elle] a atteint 65 ans – paiement qui devrait inclure les deux années précédant [son] 18^e anniversaire ». Des impôts provincial et fédéral ont été déduits des gains de travail de l'appelante depuis qu'elle a 16 ans. L'appelant a aussi indiqué qu'elle n'avait pas été avisée qu'elle était admissible à la SV et qu'elle n'avait appris son admissibilité qu'en février 2012 (voir le Document GT4).

[5] Selon l'article 257 de la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, tout appel interjeté avant le 1^{er} avril 2013, au titre du paragraphe 82(1) du *Régime de pensions du Canada*, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 229, est réputé avoir été interjeté le 1^{er} avril 2013. Le 1^{er} avril 2013, le BCTR a transféré l'appel de l'appelante concernant la décision de réexamen auprès du Tribunal de la sécurité sociale.

[6] Le 30 mars 2015, la division générale a avisé par écrit l'appelante qu'elle envisageait de rejeter de façon sommaire l'appel pour les raisons suivantes :

[Traduction]

- 1) *La rétroactivité maximale des paiements de pension de la sécurité de la vieillesse (SV) est de 11 mois précédant la date de réception de la demande de pension [selon l'article 8 de la Loi sur la sécurité de la vieillesse – Loi sur la SV]. La demande de l'appelante a été reçue le 11 janvier 2012. La demande a été approuvée, avec prise d'effet en février 2011, ce qui constitue la rétroactivité maximale des paiements de pension de la SV permise par la Loi sur la SV.*
- 2) *Le Tribunal n'a aucune compétence en équité lui permettant d'écarter la disposition législative contenue dans l'article 8 et d'appliquer le principe d'équité pour accorder des prestations rétroactives au-delà de la limite prévue par la Loi.*

[7] La division générale a invité l'appelante à présenter des observations détaillées au plus tard le 13 mai 2015, expliquant pourquoi son appel avait une chance raisonnable de succès.

[8] Le 21 mai 2015, la division générale a rendu sa décision. La division générale s'est fondée sur les dispositions ci-après pour rendre sa décision :

- i. Le paragraphe 53(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, qui dit que la division générale rejette de façon sommaire l'appel si elle est convaincue qu'il n'a aucune chance raisonnable de succès.
- ii. L'article 22 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, qui dit qu'avant de rejeter de façon sommaire l'appel, la division générale avise l'appelant par écrit et lui donne un délai raisonnable pour présenter des observations.
- iii. Le paragraphe 8(2) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, qui établit quand a lieu le premier versement de la pension;
- iv. L'alinéa 5(2)a) du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, qui établit quand l'agrément de la demande par le ministre prend effet.

[9] La division générale a déterminé que la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* limite la rétroactivité maximale des paiements de pension de la SV à 11 mois précédant la réception d'une demande pension de la SV et, en l'espèce, que l'appelante recevait la rétroactivité maximale permise par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et par son règlement d'application.

[10] Le 3 juillet 2015, l'appelante a interjeté appel de la décision relative au rejet sommaire rendue par la Division générale.

OBSERVATIONS

[11] Dans l'avis d'appel déposé le 3 juillet 2015, l'appelante a soutenu qu'elle a droit à des [traduction] « prestations intégrales à compter du 1^{er} janvier 2001, année où [elle] a atteint 65 ans et que ces prestations devraient inclure les deux années précédant [son] 18^e anniversaire, au moment où [elle] payait [sa] juste part au système ». L'appelante a également signalé que sa santé s'est gravement détériorée et qu'elle a plusieurs problèmes de santé. L'appelante a

demandé que la division générale réexamine sa décision et que la nouvelle décision tienne compte de sa situation actuelle. Elle n'a cité aucune jurisprudence à l'appui de ses observations.

[12] L'intimé a présenté des observations écrites le 17 août 2015. L'intimé a soutenu que la division générale avait correctement énoncé et appliqué le critère quant à la question de savoir quand il convient de rejeter de façon sommaire un appel. En outre, l'intimé a soutenu que la division générale avait aussi énoncé correctement le droit applicable à la rétroactivité des paiements de pension de la SV et l'avait appliqué raisonnablement aux faits. L'intimé a de plus soutenu que la division générale n'a aucune compétence en équité lui permettant d'accorder des paiements rétroactifs de pension de la SV au-delà de ce qui est permis par la loi. Comme la division générale ne pouvait tirer qu'une seule conclusion possible, l'intimé a fait valoir que l'appel n'avait donc [traduction] « aucune chance de succès » et qu'il avait été rejeté de façon sommaire à bon droit.

QUESTION EN LITIGE 1 : NORME DE CONTRÔLE

[13] L'appelante n'a pas abordé la question de la norme de contrôle.

[14] L'intimé a présenté des observations sur cette question. Il fait valoir que la norme de contrôle est celle du caractère raisonnable pour les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit. L'intimé avance que, sur les questions de droit, la division d'appel ne devrait pas faire preuve de déférence à l'égard de la décision de la division générale et qu'elle devrait appliquer la norme de la décision correcte.

[15] L'intimé fait valoir que la principale question en litige dans le présent appel, c'est-à-dire celle de savoir si l'appel a une chance raisonnable de succès, comporte une question mixte de fait et de droit. L'intimé soutient que la division d'appel devrait revoir la décision de la division générale selon la norme de la décision raisonnable, mais qu'elle ne devrait pas faire preuve de déférence à l'égard de l'énoncé du critère de la division générale concernant le rejet sommaire ni de l'énoncé du droit de la division générale relativement à l'application de l'article 8 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

[16] Je souscris à ces observations. Dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, la Cour suprême du Canada a conclu qu'il existe deux normes de contrôle en common law au Canada : la norme de la décision raisonnable et la norme de la décision correcte. Les questions de droit sont généralement tranchées en fonction de la norme de la décision correcte, tandis que les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit sont tranchées en fonction de la norme de la décision raisonnable. Lorsqu'un tribunal de révision applique la norme de la décision correcte, il n'acquiesce pas au raisonnement du décideur; il entreprend plutôt sa propre analyse et, en cas de désaccord, substitue sa propre conclusion et rend la décision qui s'impose.

[17] La norme de contrôle applicable dépendra de la nature des erreurs alléguées.

[18] Selon le paragraphe 58(1) de la de la *Loi*, les seuls moyens d'appel sont les suivants :

- a) la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
- c) 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.

[19] De ce que je puis déterminer, l'appelante ne conteste aucune des conclusions de fait tirées par la division générale. Elle allègue plutôt que la division générale a commis une erreur de droit dans son interprétation de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* quant à ses droits en vertu de la *Loi*. Par conséquent, j'estime qu'une norme de la décision correcte s'applique lorsque la division générale est réputée avoir commis une erreur de droit.

QUESTION EN LITIGE 2 – LA DIVISION GÉNÉRALE A-T-ELLE COMMIS UNE ERREUR EN CHOISSANT DE REJETER DE FAÇON SOMMAIRE LA DEMANDE DE LA PRESTATAIRE D'UNE PLUS GRANDE RÉTROACTIVITÉ?

[20] Bien que l'appelante n'ait pas remis en question la pertinence de la procédure de rejet sommaire, je vais traiter de cette question avant d'évaluer la décision de la division générale.

[21] L'intimé soutient que la première tâche de la division générale était d'énoncer les dispositions législatives liées aux rejets sommaires selon l'article 53 de la *Loi*, ce qu'elle a fait au paragraphe 4 de sa décision. L'intimé fait valoir que la décision de la division générale de rejeter l'appel de façon sommaire ne contient aucune erreur susceptible de révision permettant à la division d'appel d'intervenir et qu'elle est raisonnable.

[22] Le paragraphe 53(1) de la *Loi* prescrit que la division générale rejette de façon sommaire l'appel si elle est convaincue qu'il n'a aucune chance raisonnable de succès. Si la division générale n'a pas indiqué le critère approprié pour déterminer s'il y a lieu de prononcer un rejet sommaire ou encore si elle a mal énoncé le critère, elle a alors commis une erreur de droit; si tel est le cas, selon la norme de la décision correcte, la division d'appel doit faire sa propre analyse et substituer son appréciation à la décision antérieure : *Dunsmuir et Housen c. Nikolaisen*, [2002] R.C.S. 235, 2002 CSC 33 (CanLII) au paragraphe 8.

[23] Dans le cas présent, la division a énoncé correctement le critère en citant le paragraphe 53(1) de la *Loi* aux paragraphes 4 et 14 de sa décision.

[24] Il ne suffit pas de citer simplement le critère d'un rejet sommaire énoncé au paragraphe 53(1) de la *Loi*; il faut aussi l'appliquer correctement. Ayant énoncé correctement le critère, la division générale devait suivre la deuxième étape, c'est-à-dire appliquer le droit aux faits. Si le droit est appliqué correctement, la décision de rejeter l'appel de façon sommaire doit être raisonnable. Pour ce faire, il faut évaluer la norme de la décision raisonnable, car il s'agit d'une question mixte de fait et de droit.

[25] En déterminant la pertinence de la procédure de rejet sommaire et en décidant si un appel a une chance raisonnable de succès, le décideur doit déterminer s'il existe une [traduction] « question litigieuse » ou si la demande est fondée. Dans *A.P. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et P.P.*, (12 août 2015), TSSDA-15-297 (non publié actuellement), j'ai utilisé les termes [traduction] « sans aucun espoir » et dont le fondement est [traduction] « faible » pour déterminer s'il y a lieu de rejeter un appel de façon sommaire. Pour autant que l'appel soit fondé sur des faits adéquats et que l'issue ne soit pas manifeste, il n'y a pas lieu de prononcer un rejet sommaire. J'ai déterminé qu'il ne conviendrait pas non plus de rejeter de

façon sommaire un appel dont le fondement est faible, lequel exige forcément d'évaluer le bien-fondé de l'affaire, d'examiner la preuve et de déterminer la valeur de celle-ci.

[26] La division générale a compris cette distinction et reconnu quand il y avait lieu de prononcer un rejet sommaire. Elle a conclu qu'il n'y avait aucune option au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et de son règlement d'application au moment de déterminer la rétroactivité maximale des paiements de la pension de la SV. La division générale a également conclu qu'elle ne pouvait invoquer les principes d'équité ni prendre en considération des situations particulières pour passer outre aux exigences en matière de rétroactivité prévues par la loi.

[27] La division générale s'est demandé si, à la lumière des faits de l'espèce, l'appel répondait au critère très exigeant énoncé au paragraphe 53(1) de la *Loi*. La division générale était incapable de trouver un fondement adéquat ou factuel à l'appui de l'appel. Comme la division générale était convaincue que l'appel n'était pas fondé, elle a conclu à bon droit que l'appel n'avait aucune chance raisonnable de succès et l'a rejeté à bon droit de façon sommaire sur ce fondement.

QUESTION EN LITIGE 3 : LA DIVISION GÉNÉRALE A-T-ELLE COMMIS UNE ERREUR EN DÉTERMINANT LA RÉTROACTIVITÉ MAXIMALE DE LA PENSION DE LA SV?

[28] L'appelante soutient que la division générale a commis une erreur parce qu'elle est admissible à des prestations intégrales à compter du 1^{er} janvier 2001 et que la pension de la SV devrait inclure ou tenir compte du fait que de l'impôt avait été déduit de ses gains de travail depuis qu'elle avait 16 ans. J'en conclus qu'elle demande une plus grande rétroactivité plutôt qu'une pleine pension par rapport à une pension partielle de la SV. Dans un cas comme dans l'autre, l'appelante n'a cité aucune jurisprudence à l'appui de ses observations.

[29] L'intimé affirme que la division générale a énoncé correctement le droit applicable à la rétroactivité des paiements de la pension de la SV. L'intimé se reporte à l'article 8 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* ainsi qu'au paragraphe 5(1) et à l'alinéa 5(2)a) du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*.

[30] L'article 8 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* énonce ceci :

Premier versement

8.(1) Le premier versement de la pension se fait au cours du mois qui suit l'agrément de la demande présentée à cette fin; si celle-ci est agréée après le dernier jour du mois de sa réception, l'effet de l'agrément peut être rétroactif au jour — non antérieur à celui de la réception de la demande — fixé par règlement.

8.(2) Toutefois, si le demandeur a déjà atteint l'âge de soixante-cinq ans au moment de la réception de la demande, l'effet de l'agrément peut être rétroactif à la date fixée par règlement, celle-ci ne pouvant être antérieure au jour où il atteint cet âge ni précéder de plus d'un an le jour de réception de la demande.

[31] Le paragraphe 5.(1) et l'alinéa 5(2)a) du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* énoncent ceci :

Agrément d'une demande de pension

5.(1) Sous réserve du paragraphe (2), lorsque le ministre :

a) est convaincu qu'un demandeur est admissible à une pension selon les articles 3 à 5 de la Loi,

b) agréé la demande après le dernier jour du mois au cours duquel elle a été reçue,

l'agrément prend effet à celle des dates suivantes qui est postérieure aux autres :

c) la date de réception de la demande,

d) la date à laquelle le demandeur est devenu admissible à une pension selon les articles 3 à 5 de la Loi;

e) la date indiquée par écrit au demandeur.

5.(2) Lorsque le ministre est convaincu que le demandeur visé au paragraphe (1) a atteint l'âge de 65 ans avant la date de réception de sa demande, l'agrément de celle-ci prend effet à celle des dates suivantes qui est postérieure aux autres :

a) la date qui précède d'un an celle de la réception de la demande;

b) la date à laquelle le demandeur a atteint l'âge de 65 ans;

c) la date à laquelle le demandeur est devenu admissible à une pension selon les articles 3 à 5 de la Loi;

d) le mois précédant la date indiquée par écrit au demandeur.

[32] La *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et son règlement d'application sont très précis en ce qui concerne la durée de la rétroactivité d'un paiement d'une pension de la SV. Lorsqu'un demandeur a atteint l'âge de soixante-cinq avant la date de réception de sa demande, l'agrément prend effet à celle des dates suivantes qui est postérieure à l'autre, notamment « la date qui précède d'un an celle de la réception de la demande ». Dans le cas d'un demandeur qui a déjà atteint l'âge de soixante-cinq ans, l'effet de l'agrément peut être rétroactif à la date fixée par règlement, « celle-ci ne pouvant être antérieure au jour où il atteint cet âge ni précéder de plus d'un an le jour de réception de la demande ». Le paiement d'une pension se fait au cours du mois qui suit l'agrément de la demande.

[33] La division générale a fait référence à ces articles et les a appliqués pour déterminer la rétroactivité maximale à laquelle l'appelante avait droit en vertu de la loi. La division générale l'a bien exposé dans son analyse et a appliqué correctement le droit aux faits.

[34] Par conséquent, en ce qui concerne une demande de pension de la SV qui a été reçue en janvier 2012, la date d'agrément ne peut être antérieure à janvier 2011, soit « la date qui précède d'un an celle de la réception de la demande ». Les paiements ne peuvent donc pas commencer avant février 2011, c'est-à-dire « au cours du mois qui suit l'agrément de la demande ».

[35] Je ne suis pas convaincue que la division générale a mal interprété la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* ou son règlement d'application. La division générale a énoncé les dispositions applicables de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et son règlement d'application et les a appliquées correctement aux faits, ce qui ne faisait pas l'objet d'un litige entre les parties. Je ne dispose d'aucun élément de preuve qui démontre que la division générale a omis de suivre la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* ou son règlement d'application ou qu'elle a mal interprété la loi applicable.

[36] Contrairement au Régime de pension du Canada, qui est un régime contributif et dont le montant des prestations est lié au montant des cotisations au Régime, la Sécurité de la vieillesse est un régime universel, et les prestations ne dépendent pas des cotisations ou de la question de savoir si des impôts avaient été payés. Il n'était pas pertinent de savoir si l'appelante avait

commencé à travailler à l'âge de 14 ans et si des impôts provincial et fédéral avaient été déduits de ses gains de travail depuis l'âge de 16 ans ou si elle n'avait appris l'existence de la pension de la SV qu'en 2012. Les problèmes de santé d'une appelante ne sont pas pertinents non plus pour déterminer la rétroactivité maximale à laquelle elle a droit en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. La *Loi sur la sécurité de la vieillesse* ne prévoit pas ces considérations.

[37] En outre, la division générale a reconnu à juste titre qu'elle n'a aucune compétence en équité pour accorder la réparation demandée par l'appelante. Elle était tenue de suivre la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et son règlement d'application et était limitée quant à rétroactivité qu'elle pouvait accorder.

CONCLUSION

[38] Compte tenu des considérations qui précèdent, l'appel est rejeté.

Janet Lew

Membre de la division d'appel