



Social Security  
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité  
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *A. M. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2016 TSSDASR 68

Numéro de dossier du Tribunal : AD-15-1316

ENTRE :

**A. M.**

Appelante

et

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

Intimé

---

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

---

DÉCISION RENDUE PAR : Janet Lew

DATE DE LA DÉCISION: Le 4 février 2016

## **MOTIFS ET DÉCISION**

### **INTRODUCTION**

[1] La demanderesse souhaite obtenir la permission d'appeler de la décision rendue par la division générale le 18 septembre 2015. La division générale a conclu que la demanderesse avait porté la décision en appel plus d'un an après qu'elle lui fut communiquée, et a refusé de proroger le délai pendant lequel la demanderesse pouvait interjeter appel devant elle. Le 7 décembre 2015, la demanderesse a présenté une demande de permission d'en appeler. Dans une lettre du 20 janvier 2016, en réponse à une demande du Tribunal de la sécurité sociale, la demanderesse a fourni à la division d'appel des motifs d'appel supplémentaires. Pour accueillir cette demande, je dois être convaincue que l'appel a une chance raisonnable de succès.

### **QUESTION EN LITIGE**

[2] L'appel a-t-il une chance raisonnable de succès ?

### **HISTORIQUE DE L'INSTANCE**

[3] La division générale a présenté, aux paragraphes 5 à 11, l'historique des procédures. Aux fins de la présente demande de permission d'en appeler, les dates importantes sont les suivantes :

- a) Le 9 janvier 2012 - La demanderesse a présenté une demande de pension de la sécurité de la vieillesse (GD2-30). Le 4 février 2013 et le 4 mars 2013, le défendeur a écrit à la demanderesse pour obtenir des renseignements supplémentaires. Dans sa lettre du 4 mars 2013, le défendeur a informé la demanderesse qu'elle devait répondre dans les 30 jours, à défaut de quoi sa demande serait rejetée et elle aurait à présenter une nouvelle demande (GD2-27 et GD2-24/26);
- b) Le 5 avril 2013 – Le défendeur a informé la demanderesse que sa demande de renseignements n'était pas satisfaisante et que pour cette raison sa

demande était annulée et ses prestations, refusées. Il l'a aussi avisée qu'elle pouvait demander une révision de sa décision (GD2-28);

- c) Le 26 avril 2013 - La demanderesse a écrit à Immigration Canada une lettre adressée « À qui de droit », pour obtenir l'information demandée par le défendeur (GD2-23);
- d) Le 26 avril 2013 - La demanderesse a écrit au défendeur pour l'informer qu'elle tentait toujours d'obtenir les renseignements. Elle a expliqué qu'elle ne les avait pas fournis à temps parce qu'elle était en plein déménagement et qu'elle n'avait pas ramassé son courrier avant le 4 avril 2013. Elle a interjeté appel de la décision du défendeur (GD2-22). (Comme la demanderesse a fourni, dans sa demande initiale, une adresse postale différente de son adresse résidentielle, et qu'elle a mentionné, dans sa demande de permission, avoir déménagé au début de 2013, il apparaît plausible qu'elle n'ait pas reçu les lettres de février et de mars 2013 de la part du défendeur. Cependant, ces faits n'expliquent pas pourquoi, après avoir récupéré la lettre du 4 mars 2013 du défendeur, elle n'a pas communiqué immédiatement avec lui.);
- e) Le 1<sup>er</sup> mai 2013 – Le défendeur a informé la demanderesse qu'il avait reçu sa lettre (celle du 26 avril 2013) dans laquelle elle demandait une révision (GD2-20);
- f) Le 2 juillet 2013 – Le défendeur a écrit à la demanderesse pour l'informer qu'il avait reçu sa demande de prestation aux termes de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Il l'a informée qu'il avait besoin de renseignements supplémentaires avant de pouvoir conclure qu'elle y était admissible. Plus particulièrement, le défendeur a demandé à la demanderesse de lui fournir une copie de son dossier d'immigration (GD2-9);
- g) Le 1<sup>er</sup> octobre 2013 – Le défendeur a confirmé qu'il attendait toujours les renseignements demandés. Le défendeur a informé la demanderesse qu'elle devait répondre dans les 30 jours, sinon sa demande de révision allait être

rejetée et elle aurait à présenter une nouvelle demande de prestation de la sécurité de la vieillesse (GD2-8);

- h)* Le 21 mars 2014 – Le défendeur a refusé la demande de révision de la demanderesse puisque cette dernière n'a pas fourni les renseignements demandés par le défendeur le 2 juillet 2013 et le 1<sup>er</sup> octobre 2013. Il a informé la demanderesse que si elle décidait de présenter une nouvelle demande, ses droits à la pension de la sécurité de la vieillesse seraient déterminés en fonction de cette nouvelle demande. La division générale était convaincue que la décision découlant de la révision avait été communiquée à la demanderesse dans les dix jours ouvrables suivant sa date de la mise à la poste (GD2-7);
- i)* Le 2 juin 2014 – Le défendeur a finalement reçu de la demanderesse les renseignements demandés. Cependant, le défendeur a informé la demanderesse qu'il avait annulé sa demande de prestation le 5 avril 2013 et qu'elle devait en présenter une nouvelle. Il lui a fourni un nouveau formulaire et lui a demandé de le remplir et de le lui faire parvenir. On ne peut établir clairement si la demanderesse a rempli une nouvelle demande de pension de la sécurité de la vieillesse. (La division générale a indiqué que la demanderesse avait présenté une deuxième demande et qu'une copie figurait au dossier de la cour, en pièce GD2-4, mais ce document est en fait une copie du consentement de la demanderesse à l'échange de renseignements avec Citoyenneté et Immigration Canada.);
- j)* Le 13 novembre 2014 - La demanderesse a avisé le défendeur par écrit qu'elle a communiqué avec Immigration Canada le 6 novembre 2014 pour confirmer son arrivée au Canada, mais a été informée que son dossier était fermé. Elle a demandé l'aide du défendeur pour obtenir des renseignements et a aussi demandé que son dossier soit rouvert. Elle a expliqué qu'elle vivait beaucoup de stress alors qu'elle était en attente d'une opération à cœur ouvert, qu'elle avait plus tard subie, et qu'elle

avait également souffert d'un trouble du stress post-traumatique (GD2-14 à GD2-16);

- k)* Le 13 janvier 2015 – Le défendeur a écrit à la demanderesse pour l'informer que la décision découlant de la révision avait été rendue le 21 mars 2014 et qu'elle avait le droit d'en appeler (GD2-10);
- l)* Le 6 février 2015 - La demanderesse a déposé une lettre au Tribunal de la sécurité sociale pour demander une « seconde permission d'appeler »;
- m)* Le 10 février 2015 - Le Tribunal de la sécurité sociale a écrit à la demanderesse pour l'aviser que son appel était incomplet et que certains renseignements, y compris la copie de la lettre de révision du défendeur, étaient manquants. Le Tribunal de la sécurité sociale a aussi mentionné à la demanderesse qu'il devait recevoir un avis d'appel complet dans les 90 jours de la date à laquelle la défenderesse a reçu communication de la décision découlant de la révision. Autrement, elle aurait à demander une prorogation du délai pour être en mesure de déposer, sans retard, un avis d'appel complet afin que soient tranchées les questions de savoir si elle avait eu l'intention constante de poursuivre l'appel, si la cause était défendable, s'il existait une explication raisonnable pour le retard, et si la prolongation du délai pour déposer l'avis d'appel porterait préjudice aux autres parties;
- n)* Le 11 mars 2015 - Le Tribunal de la sécurité sociale a réécrit à la demanderesse pour l'aviser qu'en dépit des renseignements qu'elle avait envoyés au Tribunal, l'avis d'appel était toujours incomplet puisqu'une copie de la décision découlant de la révision était toujours manquante. Le Tribunal de la sécurité sociale s'est exprimé en ces termes : « [un] appel n'est pas correctement formé tant que le Tribunal n'a pas reçu tous les renseignements demandés ». Le Tribunal de la sécurité sociale a réitéré à la demanderesse qu'il devait recevoir un avis d'appel complet dans les 90 jours de la date à laquelle la défenderesse a reçu communication de la décision découlant de la

révision. Autrement, elle aurait à demander une prorogation de délai pour être en mesure de déposer, sans retard, un avis d'appel complet afin que soient pris en considération les quatre éléments figurant dans la lettre du 10 février 2015 du Tribunal;

- o)* Le 29 avril 2015 - Le Tribunal de la sécurité sociale a écrit à la demanderesse pour une troisième fois. Le contenu de la lettre était le même que celui de la lettre du 11 mars 2015;
- p)* Le 25 mai 2015 - Le Tribunal de la sécurité sociale a écrit à la demanderesse pour une quatrième fois, pour lui confirmer que l'avis d'appel était toujours incomplet puisque des renseignements obligatoires étaient manquants. Voici ce qu'a écrit le Tribunal de la sécurité sociale :

Un appel n'est pas formé et ne peut être instruit tant que le Tribunal n'a pas reçu tous les renseignements obligatoires.

Veillez transmettre au tribunal, sans délai :

- Une copie de la lettre du 21 mars 2014 de Service Canada. Il s'agit de la décision, découlant de la révision, qui est nécessaire pour que votre appel soit complet. La lettre du 13 janvier 2015 n'est pas considérée comme la décision découlant de la révision.

### **Délai pour déposer l'avis d'appel**

*[traduction]* Le tribunal doit recevoir un avis d'appel complet dans les 90 jours suivant la date à laquelle vous recevez communication de la décision du ministère de l'Emploi et du Développement social du Canada découlant de la révision. Lorsque le Tribunal reçoit un avis d'appel complet après l'expiration du délai de 90 jours, un membre du Tribunal doit déterminer s'il y a lieu d'accorder une prorogation de délai avant que l'appel puisse être instruit. Aucune prorogation ne peut être accordée si plus d'un an s'est écoulé depuis la date à laquelle vous avez reçu communication de la décision découlant de la révision.

- q) Le 15 juin 2015 - La demanderesse a déposé les renseignements manquants auprès du Tribunal de la sécurité sociale;
- r) Le 18 septembre 2015, la division générale a rendu sa décision. Elle a conclu que la demanderesse avait interjeté appel devant la division générale plus d'une année après qu'elle eut reçu communication de la décision découlant de la révision. La division générale estime que malgré l'état de santé de la demanderesse elle devait appliquer le paragraphe 52(2) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du développement social* (Loi sur le MEDS), « qui prévoit clairement que la division générale peut proroger d'au plus un an le délai pour interjeter appel ».

## **OBSERVATIONS**

[4] Dans sa demande de permission d'appeler initiale, déposée le 7 décembre 2015, la demanderesse a soutenu que l'appel devait être considéré pour des raisons de santé. Elle a expliqué qu'elle avait subi une opération à cœur ouvert et avait été incapable de surmonter certains aspects de la situation, incluant un trouble du stress post-traumatique. Elle a indiqué qu'elle avait toujours du mal à effectuer certaines tâches.

[5] Le 23 décembre 2015, le Tribunal de la sécurité sociale a écrit à la demanderesse pour l'aviser qu'elle devait indiquer des moyens d'appel aux termes du paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS. En réponse au Tribunal, la demanderesse a affirmé que la division générale avait commis une erreur en ne tenant pas compte du caractère fondé de l'appel. Elle a déclaré qu'elle avait des chances raisonnables de succès en raison de ses graves problèmes de santé qui l'ont empêchée de déposer sa demande dans les délais requis, et que ces problèmes de santé devaient être pris en considération.

[6] Le défendeur n'a déposé aucune observation écrite relativement à cette demande de permission.

## ANALYSE

[7] Selon le paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS, 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.

[8] Pour accorder la permission d'appeler, je dois être convaincue que les motifs d'appel correspondent à au moins un des moyens d'appel et que l'appel a une chance raisonnable de succès. La Cour fédérale du Canada a récemment approuvé cette approche dans l'affaire *Tracey c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 1300.

[9] Bien qu'elle n'ait déposé aucune note ni aucun rapport médical à cet effet, la demanderesse pointe ses problèmes de santé pour expliquer son retard dans la formation de l'appel à la division générale. La demanderesse n'a pas suggéré comment la division générale pourrait outrepasser les exigences du paragraphe 52(2) de la Loi sur le MEDS et des articles 23 et 24 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (Règlement) pour lui permettre d'instruire l'appel en considérant le fond de la cause.

[10] En l'espèce, la demanderesse a identifié un certain nombre de « circonstances particulières » que la division générale aurait pu ou non prendre en considération. La division générale peut avoir commis une erreur si elle n'a pas pris en considération les circonstances spéciales envisagées aux termes de l'alinéa 3(1)b) du Règlement qui auraient justifié de modifier certaines dispositions du Règlement ou de dispenser la demanderesse des obligations qui y sont prévues.



[11] Dans l'affaire *L.N. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social, 2015 DATSS 538*, une situation similaire m'a été soumise. La demanderesse avait présenté une demande de permission d'appeler à la division d'appel dans les 90 jours après qu'elle eut reçu communication de la décision. Dans ce cas, la demanderesse n'a pas complété sa demande dans l'année suivant la date à laquelle elle a reçu communication de la décision. Elle devait fournir au Tribunal de la sécurité sociale, dans l'année, une copie de la décision du Tribunal de révision. J'ai traité de la question de savoir si dans ce cas la demande de permission avait été dûment soumise et si elle remplissait les exigences générales énoncées à l'article 57 de la Loi sur le MEDS.

[12] Dans ce cas, j'ai déterminé que le langage utilisé au paragraphe 57(1) de la Loi sur le MEDS, selon lequel « la demande de permission d'en appeler est présentée à la division d'appel selon les modalités prévues par règlement », est obligatoire et qu'une référence au paragraphe 40(1) du Règlement, qui prévoit la forme et le contenu d'une demande de permission, est requise. Autrement, si la permission n'était pas demandée selon « les modalités prévues par règlement », le paragraphe 57(1) de la Loi sur le MEDS serait pour ainsi dire vide de sens.

[13] Il semble que l'analyse à laquelle je me suis livrée dans *L.N.* s'applique au recours en l'espèce, étant donné la similarité des termes du paragraphe 52(2) de la Loi sur le MEDS et ceux du paragraphe 57(1) de la Loi sur le MEDS, et la similarité des exigences prévues au paragraphe 24(1) du Règlement et celles prévues au paragraphe 40(1) du Règlement.

[14] Le paragraphe 52(1) de la Loi sur le MEDS prévoit que :

**52(1)** L'appel d'une décision est interjeté devant la division générale selon les modalités prévues par règlement et dans le délai suivant :

(b) [. . .] dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date où l'appelant reçoit communication de la décision.

[15] En l'absence des mots « selon les modalités prévues par règlement » on pourrait croire que le simple dépôt d'un avis d'appel suffirait à préserver ses « recours » ou son droit d'appel. La présence de tels mots suggère toutefois que le simple dépôt d'un avis

d'appel ne suffit pas. L'appel d'une décision est interjeté « selon les modalités prévues par règlement » et dans les 90 jours suivant la date où l'appelant reçoit communication de la décision, ce qui suggère également que le paragraphe soit lu conjointement avec le paragraphe 24(1) du Règlement (le paragraphe 52(2) de la Loi sur le MEDS permet à la division générale de proroger ce délai d'au plus d'un an). Le paragraphe 24(1) exige qu'un appel soit présenté selon la forme prévue par le Tribunal de la sécurité sociale sur son site Web et contienne un certain nombre d'éléments.

[16] Bien que la demande n'ait pas été correctement présentée selon moi, j'ai déterminé, vu les « circonstances spéciales », que je pouvais modifier les dispositions du Règlement en vertu de l'alinéa 3(1)b) du Règlement. Finalement, j'estime qu'en l'espèce des « circonstances spéciales » justifient la modification du paragraphe 40(1) du Règlement. J'ai écrit, au paragraphe 42d) :

L'oubli et la négligence ne constituent pas des « circonstances spéciales », mais si les répercussions de l'oubli ou de la négligence sont susceptibles de causer un préjudice et une injustice flagrante, comme c'est le cas ici, et si l'intimé accepte le bien-fondé de la demande de prestations d'invalidité et reconnaît que la demanderesse est invalide, ce facteur, dans les circonstances très limitées et particulières de l'espèce, pourrait constituer des « circonstances spéciales ».

[17] J'ai indiqué dans *L.I.* qu'on ne devrait pas définir de façon si large les « circonstances spéciales », pas plus que je ne crois que l'argument des « circonstances spéciales » devrait pouvoir être si largement invoqué. Je souscris toujours à ce point de vue.

[18] Il semble qu'il y ait eu en l'espèce suffisamment de « circonstances spéciales » pour justifier que la division générale ait recours à l'alinéa 3(1)b) pour dispenser une partie d'une des obligations prévues au Règlement. La demanderesse mentionne qu'elle a été en invalidité jusqu'au 30 avril 2013 (GD2-22 et GD2-23). Elle a souffert de graves problèmes de santé, incluant une opération à cœur ouvert et un trouble de stress post-traumatique. Elle a changé de résidence et ne recevait donc pas les lettres du défendeur en temps opportun. Elle n'avait aucun contrôle sur le moment où elle recevrait les renseignements ou la documentation qu'elle avait demandés à une tierce partie pour

prouver son arrivée au Canada. Finalement, elle a soumis les renseignements que le défendeur lui avait demandés en juin 2014, afin qu'il puisse déterminer son admissibilité à la pension de la sécurité de la vieillesse.

[19] La plupart de ces « circonstances spéciales », tout comme les « circonstances spéciales » citées dans *L.N.*, n'expliquaient pas directement le retard de la demanderesse à transmettre au Tribunal de la sécurité sociale une copie de la décision découlant de la révision. Dans ce cas précis de *L.N.* où le représentant du demandeur avait omis de déposer une copie de la décision du tribunal de révision, malgré une demande du Tribunal de la sécurité sociale, le défendeur a donné son consentement sur le bien-fondé de la demande de pension d'invalidité du demandeur.

[20] Bien que le défendeur n'ait pas indiqué s'il aurait considéré que la demanderesse était admissible à recevoir une pension, totale ou partielle, de la sécurité de la vieillesse, il semble que la demanderesse y soit bel et bien admissible d'après les documents déposés au soutien de sa demande (GD2-29), en autant qu'elle puisse établir sa date d'entrée au Canada. Le ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté conserve ces renseignements et puisque la demanderesse a consenti à l'échange de renseignements avec Citoyenneté et Immigration Canada, le défendeur devrait être en mesure d'obtenir ces renseignements rapidement.

[21] Il vaudrait la peine de réexaminer les paragraphes 40 et 41 de l'affaire *L.N.* :

[40] Toutefois, il semble que l'oubli, l'erreur et la négligence de l'avocate pourraient donner lieu à un préjudice et à une injustice flagrante. Je ne crois pas qu'une demande devrait être si facilement rejetée du fait que l'avocat d'un demandeur a omis de joindre une copie de la décision faisant l'objet de la demande de permission d'en appeler, particulièrement lorsqu'il se peut que la division d'appel ait facilement accès à des copies de ces décisions. Il serait contraire à l'intérêt de la justice que l'on écarte si aisément une demande de permission sans examiner le fond de l'affaire. **Il est certes souhaitable qu'un demandeur produise une copie de la décision faisant l'objet de la demande, mais l'absence de cette copie ne devrait pas être l'unique motif du rejet d'une demande de permission lorsque le demandeur, à tous autres égards, semble s'être conformé aux exigences de la Loi et du Règlement.**

[41] Il semble qu'une simple lecture et application du paragraphe 57(1) de la *Loi* et des articles 3, 39 et 40 du *Règlement* devrait m'amener à rejeter la Demande, mais, comme je viens de l'indiquer, **il semblerait que cela aboutisse au résultat absurde et injuste qu'une demande soit rejetée du fait de l'absence d'une copie de la décision faisant l'objet de la demande de permission d'en appeler ou pour cause de production tardive d'une copie de cette décision par la demanderesse** (mes caractères gras).

[22] Je remarque également que le Tribunal de la sécurité sociale n'a pas avisé la demanderesse qu'il ne pouvait lui accorder une prorogation de délai pour déposer un avis d'appel si plus d'un an s'était écoulé depuis qu'elle a reçu communication de la décision découlant de la révision, avant le 25 mai 2015. Il semble que ce soit la première fois que le Tribunal de la sécurité sociale en informe la demanderesse, même s'il lui a écrit à au moins trois occasions, depuis le 10 février 2015. Autrement dit, si le Tribunal de la sécurité sociale avait informé la demanderesse de tout ça, cette dernière aurait pu lui fournir, à temps, une copie de la décision découlant de la révision. Au moment où elle a reçu la lettre du 25 mai 2015 du Tribunal de la sécurité sociale, il était alors trop tard pour déposer une copie de la décision découlant de la révision et lui permettre de demander une prorogation.

[23] Si la division générale avait tenu compte des « circonstances spéciales » de la demanderesse, il aurait dispensé cette dernière de l'obligation de fournir une copie de la décision découlant de la révision dans l'année suivant la date à laquelle elle a reçu communication de la décision, et aurait statué sur l'appel de la décision du défendeur au sujet l'admissibilité de la demanderesse à la pension de la sécurité de la vieillesse.

[24] Je suis convaincue que l'appel a une chance raisonnable de succès.

## **CONCLUSION**

[25] La demande de permission d'en appeler est accordée.

*Janet Lew*

Membre de la division d'appel