



Social Security  
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité  
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *I. C. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2017 TSSDASR 197

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-1129

ENTRE :

**I. C.**

Appelant

et

**Ministre de l'Emploi et du Développement social**

Intimé

---

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

---

DÉCISION RENDUE PAR : Neil Nawaz

DATE DE LA DÉCISION : Le 28 avril 2017

## MOTIFS ET DÉCISION

### DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

### INTRODUCTION

[2] Cet appel porte sur une décision de la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) de rejeter de façon sommaire l'appel de l'appelant en ce qui concerne le paiement d'une pension en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV). La division générale a rejeté l'appel parce qu'elle n'était pas convaincue que celui-ci avait une chance raisonnable de succès.

[3] Aucune permission d'en appeler n'est requise dans le cas des appels interjetés au titre du paragraphe 53(3) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), car un rejet sommaire de la part de la division générale peut faire l'objet d'un appel de plein droit.

[4] Comme j'ai établi qu'il n'est pas nécessaire d'entendre davantage les parties, cet appel est instruit conformément à l'alinéa 37a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (Règlement sur le TSS).

### APERÇU

[5] L'appelant a présenté une demande de pension de la sécurité de la vieillesse (SV) le 19 juin 2015. Dans sa demande, il a mentionné être né au Pakistan et être arrivé au Canada à titre de résident permanent le 23 mai 2006. Le 30 août 2006, après seulement 99 jours dans ce pays, il est retourné au Pakistan pour se défaire de biens, mais son épouse est tombée malade, et il n'a pas eu d'autre choix que de demeurer là-bas. Le 21 juillet 2009, l'appelant est revenu au Canada et il s'y trouve depuis. Il a affirmé qu'il atteindrait, dès le 23 mai 2016, les 10 années de résidence au Canada qui sont requises.

[6] L'appelant est devenu citoyen canadien le 27 mars 2014.

[7] L'intimé a rejeté la demande de l'appelant parce que ce dernier ne répondait pas à l'exigence de résidence d'un minimum de 10 années pour être admissible à une pension

partielle, conformément au paragraphe 3(2) de la Loi sur la SV. L'intimé a jugé que l'appelant ne pouvait pas démontrer qu'il avait établi sa demeure et vivait ordinairement au Canada avant son retour au Canada en juillet 2009 depuis le Pakistan. L'intimé a déterminé que toute période pendant laquelle l'appelant se trouvait physiquement à l'extérieur du Canada avant juillet 2009 ne répondait pas à la définition de résidence établie à l'article 21 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement sur la SV), comme il s'agissait d'une période de plus d'une année qui ne correspondait pas aux exceptions acceptées en cas d'absence.

[8] L'intimé a rejeté la demande initialement et après révision. L'appelant a interjeté appel de la décision découlant de la révision auprès de la division générale le 23 mars 2016.

[9] Conformément à l'article 22 du Règlement sur le TSS, la division générale a informé l'appelant par écrit de son intention de rejeter l'appel de façon sommaire. Voici un extrait de la lettre [traduction] :

Les faits associés à votre cas démontrent qu'après seulement 99 jours de présence au Canada, vous avez quitté le pays pour une période de 2 années et 325 jours. Vous avez affirmé être demeuré à l'extérieur du Canada en raison de circonstances atténuantes et vous aviez l'intention d'établir votre demeure au Canada. La résidence est fondée sur les faits, non sur l'intention. Vous avez mentionné que plus de sept années de résidence devraient suffire en les circonstances parce que vous aviez l'intention de retourner au Canada plus tôt, sauf circonstances atténuantes.

Le Tribunal ne constate aucune erreur susceptible de contrôle commise par le ministre dans le traitement de votre demande de pension de la SV. Le Tribunal est créé en vertu d'une loi et, par conséquent, ses pouvoirs sont limités à ceux que lui confère sa loi habilitante. Le Tribunal ne possède pas le pouvoir équitable d'accueillir un appel pour des motifs de compassion. Le Tribunal doit interpréter et mettre en application les dispositions telles qu'elles sont établies dans la Loi sur la SV.

Pour votre cas, les faits démontrent que vous n'avez pas établi votre résidence au Canada après votre arrivée le 23 mai 2006 ni avant de partir le 30 août 2006 pour une période de 2 années et 325 jours, et même si vous aviez l'intention de revenir plus tôt, ainsi, une cause défendable est inexistante et votre appel doit donc être rejeté de façon sommaire.

[10] Dans sa réponse datée du 12 août 2016, envoyée à la division générale, l'appelant a reconnu avoir été à l'extérieur du Canada pendant une période prolongée, mais il n'avait pas d'autre choix, parce que sa femme était devenue gravement malade pendant qu'ils se trouvaient au Pakistan, et il ne pouvait pas la laisser seule à ce moment. À la fin d'une très longue et pénible maladie, elle est décédée, et il est revenu au Canada. Il comprenait que 10 années de

résidence étaient requises pour être admissible à une pension de la SV, mais il a souligné l'existence d'exceptions pour certains types d'absences.

[11] Le 23 août 2016, la division générale a rendu sa décision, dans laquelle il était décidé que la cause de l'appelant n'avait aucune chance raisonnable de succès. La division générale a jugé que, compte tenu de la brève période de présence au Canada de l'appelant en 2006 et de son absence prolongée de 1 056 jours qui a suivie, l'appelant ne pouvait clairement pas être considéré ordinairement comme un résident du Canada après mai 2006 conformément aux exigences prescrites par la Loi sur la SV et par le Règlement sur la SV. La division générale a aussi établi que les seules circonstances où une absence de plus d'une année n'interrompt pas la résidence sont clairement énumérées au paragraphe 21(4) du Règlement sur la SV. D'après la division générale, l'appelant ne pouvait pas être associé à l'une de ces catégories. Selon la loi applicable, aucune disposition ne permettait de faire abstraction des règles de résidence pour des motifs de compassion.

[12] Le 14 septembre 2016, l'appelant en a appelé de la décision de rejet sommaire auprès de la division d'appel du Tribunal. J'ai décidé qu'une audience de vive voix n'était pas nécessaire et que l'appel serait instruit sur le fondement du dossier documentaire pour les raisons suivantes :

- a) Le dossier ne présente aucune lacune et ne nécessite pas de clarification.
- b) Ce mode d'audience est conforme à l'exigence du Règlement sur le TSS voulant que l'instance doit se dérouler de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.

## **DROIT APPLICABLE**

### ***Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social***

[13] Le paragraphe 53(1) de la Loi sur le MEDS exige que la division générale rejette un appel de façon sommaire si elle est convaincue qu'il n'a aucune chance raisonnable de succès. En vertu du paragraphe 56(2), aucune permission d'en appeler n'est requise pour interjeter appel d'un rejet sommaire devant la division d'appel.

[14] Le paragraphe 54(1) de la Loi sur le MEDS énonce clairement que la division générale peut seulement rendre une décision qui aurait autrement été prise par le ministre. La division générale peut rejeter l'appel ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision visée par l'appel ou rendre la décision que le ministre ou la Commission aurait dû rendre.

[15] L'article 22 du Règlement sur le TSS prévoit que, avant de rejeter un appel de façon sommaire, la division générale doit aviser l'appelant par écrit et lui donner un délai raisonnable pour présenter des observations.

[16] Aux termes du 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.

### ***Loi sur la sécurité de la vieillesse et son règlement***

[17] Aux termes de l'article 3 de la Loi sur la SV, une personne doit, après l'âge de dix-huit ans, avoir résidé au Canada pendant au moins 40 ans afin de pouvoir toucher une pleine pension de la SV.

[18] Pour recevoir une pension partielle, un demandeur doit avoir résidé au Canada pendant au moins 10 ans, s'il résidait au Canada le jour précédant la date d'agrément de sa demande. Un demandeur qui réside à l'étranger le jour précédant la date d'agrément de sa demande doit prouver qu'il avait auparavant résidé au Canada pendant au moins 20 ans.

[19] Le paragraphe 21(1) du Règlement sur la SV fait la distinction entre la « résidence » et la « présence » au Canada. Une personne réside au Canada si elle établit sa demeure et vit

ordinairement dans une région du Canada, mais une personne est simplement présente au Canada lorsqu'elle se trouve physiquement dans une région du Canada.

[20] Le paragraphe 21(4) du Règlement sur la SV prévoit que lorsqu'une personne qui réside au Canada s'absente du Canada, cette absence est réputée n'avoir pas interrompu la résidence ou la présence de cette personne au Canada pour autant que son absence est temporaire et ne dépasse pas un an, à pour motif la fréquentation d'une école ou d'une université, ou compte parmi les absences mentionnées au paragraphe 21(5) du Règlement sur la SV.

[21] Aux termes du paragraphe 21(5) du Règlement sur la SV, les absences du Canada sont réputées ne pas avoir interrompu la résidence d'une personne au Canada si elle était engagée :

- (i) par le gouvernement du Canada ou par le gouvernement ou une corporation municipale de n'importe quelle province,
- (ii) en service dans un pays étranger dans le cadre d'un programme de développement ou d'assistance que commandite ou dirige dans ce pays le gouvernement du Canada ou d'une province, ou une agence canadienne à but non lucratif,
- (iii) à titre de membre des Forces canadiennes, à cause et du fait des exigences de ses fonctions,
- (iv) à titre de personne occupée pour le compte du Canada à un travail relatif à la poursuite d'une guerre,
- (v) à titre de membre des forces armées d'un pays allié du Canada pendant n'importe quelle guerre,
- (vi) à titre de missionnaire membre d'un groupe ou d'un organisme religieux,
- (vii) à titre de travailleur employé à la coupe du bois, à la moisson, à la pêche ou à une autre occupation saisonnière,
- (viii) à titre d'employé des transports à bord d'un train, d'un avion, d'un navire, d'un autocar en service entre le Canada et des endroits à l'étranger ou dans le cadre d'un autre emploi semblable, ou

- (ix) à titre d'employé, de membre ou de fonctionnaire d'une organisation internationale de bienfaisance, si cette personne revient au Canada dans un délai de six mois après la fin de sa période d'emploi ou d'engagement hors du Canada.

## **QUESTIONS EN LITIGE**

[22] Les questions dont je suis saisi sont les suivantes :

- a) Dans quelle mesure la division d'appel doit-elle faire preuve de déférence à l'égard des décisions de la division générale?
- b) La division générale a-t-elle commis une erreur en rejetant de façon sommaire l'affirmation de l'appelant d'être admissible à une pension de la SV car il aurait cumulé le minimum requis de 10 années de résidence au Canada, comme prévu par la loi?

## **OBSERVATIONS**

[23] L'appelant a rédigé dans sa lettre datée du 13 septembre 2016 qu'après avoir obtenu le statut de résident permanent, il a immédiatement déménagé au Canada et a entrepris toutes les étapes nécessaires pour s'établir dans ce pays. Il considérait ses premiers 99 jours au Canada ainsi [traduction] :

[U]n genre de période probatoire pendant laquelle j'ai appris tant de choses nécessaires à ma résidence future au Canada. Seulement, après avoir accompli ce travail préliminaire, je suis allé dans mon pays avec l'intention de revenir au Canada dans les six mois suivants (ou avant) et être préparé pour mieux m'établir de façon permanente au Canada. Les faits ont ensuite fait montre de ma sincérité et de mon intention ferme de m'établir au Canada.

[24] L'appelant était d'avis que l'exigence de résidence de 10 ans pour une pension de la SV ne signifiait pas qu'il devait se trouver au Canada pendant exactement 3 650 jours. Il a souligné que certaines exceptions permettaient que la période de résidence ne soit pas réduite en raison d'absences. De plus, sauf ces exceptions précises, un résident est autorisé à vivre à l'extérieur du Canada pendant un délai de six mois chaque année tout en conservant son statut aux fins d'admissibilité pour une pension de la SV. En théorie, une personne peut vivre à l'étranger pendant près de cinq ans et tout de même être admissible. L'appelant a souligné qu'en

comparaison, le temps qu'il a passé au Canada dépassait sept années au moment où il a fait sa demande. L'appelant soutient qu'il a quitté le Canada une seule fois, et que son long séjour au Pakistan s'explique par des circonstances atténuantes hors de son contrôle, même hors du contrôle de tout être humain. Il ne voit pas quelle option il pouvait choisir pour protéger davantage son admissibilité à la SV.

[25] L'intimé n'a présenté aucune observation.

## **ANALYSE**

### **Degré de déférence attribuable à la division générale**

[26] Jusqu'à tout récemment, il était convenu que les appels devant la division d'appel étaient régis par les normes de contrôle énoncées par la Cour suprême du Canada dans la décision *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*<sup>1</sup>. Dans les affaires comportant des allégations d'erreur de droit, ou de manquements aux principes de justice naturelle, la norme de la décision correcte était la norme applicable, signifiant qu'un faible degré de déférence devait être accordé au premier palier de décision d'un tribunal administratif. Dans les affaires comportant des allégations de conclusions de fait erronées, la norme applicable était celle de la décision raisonnable, signifiant une réticence de la Cour à intervenir dans les conclusions de l'entité dont le rôle consistait à évaluer la preuve des faits.

[27] Dans l'arrêt *Canada c. Huruglica*<sup>2</sup>, la Cour d'appel fédérale a rejeté cette approche en concluant que les tribunaux administratifs ne devraient pas avoir recours à des normes de contrôle conçues aux fins d'application dans les cours d'appel. Les tribunaux administratifs devraient plutôt se rapporter en premier lieu à leur loi constitutive pour déterminer leur rôle.

[28] Bien que l'affaire *Huruglica* traite d'une décision rendue par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, elle entraîne des répercussions sur d'autres tribunaux administratifs. Dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a conclu qu'il était inapproprié d'importer les principes de contrôle judiciaire aux tribunes administratives, comme il a été établi dans l'affaire *Dunsmuir*, car celles-ci pourraient refléter des priorités législatives autres

---

<sup>1</sup> *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] RCS 190, 2008 CSC 9.

<sup>2</sup> *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93.

que l'impératif constitutionnel de préserver la primauté du droit : « on ne doit pas simplement présumer que ce qui était réputé être la politique la plus appropriée pour les juridictions d'appel vaut également pour certains organismes administratifs d'appel ».

[29] Cette prémisse sert à la Cour dans sa détermination du critère approprié qui découle entièrement de la loi constitutive d'un tribunal administratif :

[L]a détermination du rôle d'un organisme administratif d'appel spécialisé est purement et essentiellement une question d'interprétation des lois, parce que le législateur peut concevoir tout type de structure administrative à plusieurs niveaux pour répondre à n'importe quel contexte. L'interprétation de la loi appelle l'analyse des mots de la *LIPR* [*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*] qui doivent être lus au regard de leur contexte global [...] L'approche textuelle, contextuelle et téléologique requise par les principes d'interprétation législative modernes nous donne tous les outils nécessaires pour déterminer l'intention du législateur en ce qui a trait aux dispositions pertinentes de la *LIPR* et au rôle de la SAR [Section d'appel des réfugiés].

[30] En conséquence, la norme de la décision raisonnable ou de la décision correcte sera inapplicable en l'espèce, à moins que ces mots, ou leurs variantes, soient énoncés de façon précise dans la loi constitutive. À l'application de cette approche à la Loi sur le MEDS, on peut voir que les alinéas 58(1)*a*) et *b*) ne qualifient pas les erreurs de droit ou les manquements à un principe de justice naturelle, ce qui signifie que la division d'appel ne devrait faire preuve d'aucune déférence à l'égard des interprétations de la division générale.

[31] Le mot « déraisonnable » n'apparaît pas à l'alinéa 58(1)*c*), lequel traite des conclusions de fait erronées. En revanche, le critère contient les qualificatifs « abusive ou arbitraire » et « sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance ». Comme on le suggère dans l'affaire *Huruglica*, on doit donner à ces mots leur propre interprétation, mais le libellé implique que la division d'appel devrait intervenir lorsque la division générale fonde sa décision sur une erreur flagrante ou en contradiction avec le contenu du dossier.

### **Rejet sommaire**

[32] Le paragraphe 53(1) de la Loi sur le MEDS exige que la division générale rejette un appel de façon sommaire si elle est convaincue que l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès. Si la division générale n'avait pas déterminé le critère approprié ou encore si elle avait

mal énoncé le critère, elle aurait commis une erreur de droit, une erreur qui répond à une norme stricte.

[33] En l'espèce, la division générale a correctement énoncé le critère en citant le paragraphe 53(1) de la Loi sur le MEDS, aux paragraphes 3 et 16 de sa décision. Cependant, il ne suffit pas de simplement citer le critère relatif au rejet sommaire; il faut aussi l'appliquer adéquatement. Après avoir déterminé correctement le critère, la division générale devait ensuite appliquer la loi aux faits. La décision de rejet sommaire comprenait donc une question mixte de fait et de droit et faisait l'objet d'un degré de déférence dans les limites des paramètres prévus au paragraphe 58(1).

[34] Pour déterminer le caractère approprié d'une procédure de rejet sommaire et pour déterminer si un appel a une chance raisonnable de succès, un décideur doit établir s'il existe une « question litigieuse » ou si la demande est fondée. Bien que je ne sois pas lié par les décisions de mes collègues de la division d'appel, je suis convaincu par le raisonnement énoncé dans la décision *A.P. c. M.E.D.S. et P.P.*<sup>3</sup>, dans laquelle ma collègue a utilisé l'expression [traduction] « sans aucun espoir » pour distinguer un appel défendable d'un appel pour lequel le rejet sommaire est approprié. Dès lors qu'il existe un fondement factuel à l'appui de l'appel et que le résultat n'est pas [traduction] « manifestement clair », l'affaire ne serait pas admissible à un rejet sommaire. Une cause dont le fondement est faible n'appellerait pas de décision sommaire, puisqu'elle comporterait nécessairement l'évaluation du fond du litige et l'examen et l'appréciation des éléments de preuve. L'examen de la preuve et du bien-fondé de l'affaire signale qu'il n'y a pas lieu de rejeter la cause de façon sommaire.

[35] En ce cas, je suis en accord avec la division générale et la cause de l'appelant était essentiellement vouée à l'échec. Après son arrivée au Canada en mai 2006, l'appelant a passé près de trois années au Pakistan. Conformément au paragraphe 21(4), une période d'absence du Canada de plus d'une année constitue une interruption de la résidence, sous réserve des exceptions précises qui sont énumérées. À nul moment l'appelant n'a-t-il présenté la preuve, devant la division générale ou la division d'appel, qu'il se trouvait parmi l'une de ces exceptions. Je ne constate rien qui démontre que la division générale a erré quand elle a jugé

---

<sup>3</sup> *A.P. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et P.P.*, (2015), TSSDA-15-297.

que la raison mentionnée par l'appelant pour être demeuré au Pakistan (la maladie de sa femme) ne pouvait pas préserver sa résidence canadienne, conformément à la loi.

[36] L'appelant n'avait plus qu'à faire valoir que son intention continue de demeurer résident aurait dû avoir été appréciée par la division générale. Néanmoins, il n'est pas requis ni permis par la loi d'en considérer ainsi, pas plus qu'il n'est pertinent que l'appelant soit par la suite devenu citoyen canadien.

[37] De plus, la division générale a jugé de façon correcte que lui était impossible d'apprécier le caractère équitable de l'issue exigée par la Loi sur la SV. Finalement, la division générale et la division d'appel sont contraintes de suivre la loi à la lettre et elles ne possèdent pas le pouvoir discrétionnaire de fournir une réparation dans cette situation. Elles peuvent seulement exercer la compétence que la loi habilitante leur confère. Un appui à cette position se retrouve dans *Canada c. Tucker*<sup>4</sup>, entre autres causes, qui prévoit qu'un tribunal administratif n'est pas une cour, mais un décideur établi par la loi, et qu'il n'a pas la compétence d'accorder une quelconque forme de réparation équitable.

[38] La majeure partie des observations de l'appelant n'est qu'une réitération de la preuve et des arguments qui, d'après ce que je comprends, ont déjà été présentés à la division générale. Cependant, le paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS n'accorde pas la compétence à la division d'appel d'instruire à nouveau les demandes relatives à la SV sur le fond; il prévoit plutôt que les appelants démontrent en quoi la division générale a commis une erreur qui s'inscrit sous l'une ou l'autre des trois catégories de moyens d'appel. Il ne suffit pas pour un appelant de déclarer simplement être en désaccord avec la décision de la division générale ni d'exprimer sa conviction d'avoir résidé au Canada pendant une période d'au moins 10 années.

[39] D'après les faits qui ont été présentés à la division générale, celle-ci n'a eu d'autre choix que de rejeter l'appel de l'appelant. Comme aucun fondement n'existait pour démontrer que la période de résidence au Canada équivalait à 10 années dans l'année suivant la date à laquelle la demande a été faite, c'est-à-dire qu'il n'existait pas de question se prêtant à une décision judiciaire ou de fondement à la demande, la division générale a conclu justement que l'affaire pouvait être réglée par un rejet sommaire.

---

<sup>4</sup> *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Tucker*, 2003 CAF 278.

## CONCLUSION

[40] Pour les motifs précédemment exposés, l'appel est rejeté.



Membre de la division d'appel