



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *K. V. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 849

Numéro de dossier du Tribunal : AD-18-263

ENTRE :

K. V.

Demandeur

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Défendeur

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

Décision relative à une demande de permission Neil Nawaz
d'en appeler rendue par :

Date de la décision : Le 29 août 2018

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] La permission d'en appeler est refusée.

APERÇU

[2] Le demandeur, K. V., est né en 1944. En 2009, il a présenté une demande de pension au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV). Dans sa demande, il a précisé qu'il voulait faire une demande pour le Supplément de revenu garanti (SRG). Le défendeur, le ministre de l'Emploi et du Développement social, a approuvé sa demande de pension de la Sécurité de la vieillesse (SV) et a joint à sa lettre d'approbation des formulaires de demande pour le SRG.

[3] Le demandeur a présenté une demande de SRG le 29 septembre 2015 seulement. Le ministre a agréé sa demande, pour un versement débutant en octobre 2014, lui conférant ainsi la rétroactivité maximale autorisée par la loi.

[4] Le demandeur a demandé au ministre de réviser sa décision, prétendant qu'il n'avait pas eu la capacité de présenter sa demande de SRG plus tôt qu'il ne l'a fait. Le demandeur a soumis un formulaire de déclaration d'incapacité rempli par un médecin, spécifiant qu'il avait été frappé d'incapacité du 1^{er} octobre 2012 au 4 octobre 2012, alors qu'il avait été hospitalisé à la suite d'un infarctus.

[5] Après révision, le ministre a maintenu qu'il avait correctement établi la date du premier versement en vertu de la loi. Il a aussi conclu que la preuve du demandeur en matière d'incapacité ne répondait pas à la norme prévue à l'article 28 de la Loi sur la SV.

[6] Le demandeur a fait appel de la décision de révision du ministre à la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. Après avoir tenu une audience par téléconférence, la division générale a rejeté l'appel. Dans une décision datée du 25 janvier 2018, la division générale a conclu que le ministre avait agi selon la loi en limitant les versements rétroactifs du SRG pour le

demandeur. Elle a aussi conclu que la preuve en matière d'incapacité était insuffisante et déclaré qu'elle n'était pas habilitée à offrir une réparation équitable au demandeur.

[7] Le demandeur a maintenant présenté une demande de permission d'en appeler à la division d'appel, reprochant à la division générale d'avoir commis différentes erreurs dans sa décision.

[8] Après avoir examiné les observations du demandeur conjointement au dossier, j'ai conclu qu'il ne convient pas en l'espèce d'accorder la permission d'en appeler.

OBSERVATIONS DU DEMANDEUR

[9] Le demandeur a soumis un long mémoire dans lequel il a soulevé les points suivants :

- Au paragraphe 7 de sa décision, la division générale a fait référence à une [traduction] « notation » dans la demande de pension de la SV de septembre 2009 du demandeur voulant que les formulaires de demande de SRG lui avaient été envoyés. Il ne se souvient plus s'il avait reçu ces formulaires et demande comment l'on aurait pu s'attendre à ce qu'il s'en souviennne.
- Le gouvernement ne fait pas suffisamment la promotion du SRG et, comme beaucoup de Canadiens, il ignorait qu'il aurait pu y être admissible. Plus précisément, il ignorait qu'il y avait une limite de 11 mois pour son versement rétroactif. Il avait donc présenté sa demande de SRG en retard et perdu des prestations auxquelles il avait autrement droit.
- Rien ne justifie que l'Agence du revenu du Canada (ARC) n'informe pas les Canadiens de leur admissibilité possible au SRG, surtout compte tenu du fait que l'ARC communique déjà au ministre des renseignements sur les bénéficiaires du SRG dont le revenu vient à dépasser la somme maximale permise.
- La [traduction] « règle de 11 mois » n'est qu'une simple disposition administrative et n'a pas la force du droit parlementaire. Elle vise à être pratique pour le ministre et son ministère, mais ne devrait pas servir à rendre les Canadiens inadmissibles à leurs prestations. Le demandeur note que les contribuables qui

doivent de l'argent à l'ARC ne jouissent pas d'une règle semblable qui leur permettrait de se soustraire au remboursement une fois un certain délai écoulé.

- Le demandeur a connu d'importants revers financiers en 2013 et 2014 et, comme il ne les avait pas d'abord déclarés comme étant des pertes commerciales, il n'avait pas été admissible au SRG, sur papier, jusqu'en 2015. C'est seulement lorsqu'il a ajusté ses déclarations de revenus pour 2013 et 2014 (susitant ensuite un contrôle fiscal chronophage) qu'il est devenu évident qu'il avait été admissible au SRG ces deux années-là.
- En 2012, le demandeur a été hospitalisé à la suite d'un infarctus, qui a eu des conséquences sur sa mémoire. Ainsi, toute connaissance qu'il avait pu avoir des règles régissant le SRG s'était envolée de sa mémoire. Il est bien établi que les déficiences cognitives sont l'une des conséquences possibles d'un accident cardiovasculaire, ce qu'il a été le cas pour le demandeur et a été aggravé par le stress lié à la perte de toutes ses économies.

[10] Le demandeur a joint à ses observations une demande d'annulation ou de modification visant la décision de la division générale, qui a été jugée séparément. Il y a aussi joint une quantité importante de documents supplémentaires, incluant : (i) la Charte des droits du contribuable de l'ARC; (ii) la *Loi constitutionnelle de 1982*; (iii) une fiche Wikipédia sur le droit administratif canadien; (iv) les directives de pratique du Tribunal de la sécurité sociale; (v) des pages imprimées de différents sites Web, comme WebMD et Healthline, sur l'état de stress post-traumatique et le lien entre les troubles cardiaques et la démence; (vi) le manuel de l'Université Concordia sur les règles de justice naturelle; (vii) des articles du *Osgoode Hall Law Journal*; (viii) une décision antérieure de la division d'appel – *Ministre de l'Emploi et du Développement social c E. R.*, 2018 TSS 99.

QUESTIONS EN LITIGE

[11] Conformément à la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), il n'existe que les trois moyens d'appel suivants à la division d'appel : (i) la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle; (ii) elle a commis une erreur de droit; (iii) 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. Il ne peut être interjeté d'appel à la division d'appel que si celle-ci accorde d'abord la permission d'en appeler¹. La division d'appel accueille la demande de permission d'en appeler si elle est convaincue que l'appel a une chance raisonnable de succès². Comme l'a établi la Cour d'appel fédérale, une chance raisonnable de succès équivaut à une cause défendable en droit³.

[12] Je dois déterminer si le demandeur a soulevé une cause défendable grâce à l'une des questions suivantes :

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle erré en limitant à 11 mois le versement rétroactif des prestations du SRG du demandeur?

Question en litige n° 2 : La division a-t-elle erré en concluant que le demandeur avait eu la capacité de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande de SRG avant septembre 2015?

Question en litige n° 3 : La division a-t-elle erré en refusant de considérer les circonstances atténuantes qui ont mené le demandeur à repousser la présentation de sa demande?

ANALYSE

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle erré en limitant à 11 mois le versement rétroactif des prestations du SRG du demandeur?

[13] J'estime qu'il n'est pas défendable que le Tribunal ait commis une erreur de droit en établissant la date du premier versement des prestations du demandeur.

[14] Contrairement à ce que prétend le demandeur, la restriction quant au versement rétroactif n'est pas une simple commodité administrative; c'est une prescription de la loi. La division générale a noté à juste titre que, conformément à l'article 11(7)(a) de la Loi sur la SV, aucune prestation du SRG n'est versée pour « tout mois antérieur de plus de [11] mois à celui de la réception de la demande » auprès du ministre. Il n'est pas pertinent de savoir si le ministre a

¹ Loi sur le MEDS, arts 56(1) et 58(3).

² Loi sur le MEDS, art 58(1).

³ *Fancy c Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 63.

négligé d'envoyer les formulaires de demande de SRG en 2009; il demeure que le demandeur a présenté sa demande de SRG seulement en septembre 2015. Par conséquent, après l'agrément de sa demande, la loi l'empêchait de recevoir tout versement pour les mois précédant octobre 2014.

Question en litige n° 2 : La division a-t-elle erré en concluant que le demandeur avait eu la capacité de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande de SRG avant septembre 2015?

[15] Il convient de mentionner que les observations du demandeur reprennent les arguments qui ont déjà été présentés à la division générale. Elles réitèrent essentiellement sa prétention voulant qu'il n'a pas présenté sa demande de SRG plus tôt qu'il ne l'a fait parce qu'il n'en avait pas eu la capacité. Le demandeur a maintenant soumis des informations tirées de sites Web médicaux d'intérêt général, tentant visiblement de démontrer que des troubles cardiaques et le stress peuvent causer la démence et, présumément, une incapacité au sens de la Loi sur la SV. Il semblerait que ces documents n'avaient jamais été portés à la connaissance de la division générale en date de l'audience de janvier dernier et, pour cette raison, ils doivent être considérés comme de nouveaux éléments de preuve. Toutefois, conformément aux paramètres stricts de l'article 58(1) de la Loi sur le MEDS, la division d'appel n'a pas le mandat de réévaluer la preuve ou d'instruire à nouveau une demande de SRG sur le fond. Je suis seulement autorisé à déterminer si l'un ou l'autre des motifs invoqués correspond aux moyens d'appel prévus et si l'un d'eux confère à l'appel une chance raisonnable de succès.

[16] Voici ce que l'on peut lire à l'article 28.1 de la Loi sur la SV :

28.1 (1) Dans le cas où il est convaincu, sur preuve présentée par une personne ou quiconque de sa part, qu'à la date à laquelle une demande de prestation a été faite, la personne n'avait pas la capacité de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande de prestation, le ministre peut réputer la demande faite au cours du mois précédant le premier mois au cours duquel le versement de la prestation en question aurait pu commencer ou, s'il est postérieur, le mois au cours duquel, selon le ministre, la dernière période pertinente d'incapacité de la personne a commencé.

[...]

(3) Pour l'application des paragraphes (1) et (2), une période d'incapacité est continue, sous réserve des règlements.

[17] Cet article précise que le fardeau de la preuve incombe au demandeur, qui doit produire une preuve montrant qu'il a été frappé d'incapacité. En l'espèce, la division générale a examiné la preuve que le demandeur a présentée pour étayer sa prétention et conclu qu'elle était lacunaire. La norme en matière d'incapacité prévue à l'article 28.1 est rigoureuse, exigeant qu'un demandeur démontre non seulement qu'il n'a pas eu la capacité physique de faire sa demande de prestation, mais aussi qu'il n'a pas eu la capacité de former ou d'exprimer l'intention de faire cette demande. Consciente de cette norme, la division générale a notamment noté ce qui suit :

- La supposée période d'incapacité du demandeur correspondait à un séjour de quatre jours à l'hôpital à la suite d'un infarctus en 2012;
- Les affaires du demandeur n'ont pas été administrées en vertu d'une procuration;
- Les activités du demandeur après son hospitalisation laissaient croire que son incapacité, peu importe son degré, n'avait pas été continue;
- La présentation tardive de la demande de SRG du demandeur était en partie attribuable à son manque de compréhension des lois, comme il l'a admis.

[18] Étant donné qu'aucune erreur de droit précise n'a été invoquée, je ne vois aucune raison d'infirmer l'évaluation menée par la division générale, qui a cité le bon critère juridique en matière d'incapacité et tenu compte de la preuve pertinente. Bien que le demandeur puisse être en désaccord avec ce résultat, j'estime qu'il découle d'une analyse de bonne foi de ses observations.

Question en litige n° 3 : La division a-t-elle erré en refusant de considérer les circonstances atténuantes qui ont mené le demandeur à repousser la présentation de sa demande?

[19] Avec le reste de ses arguments, le demandeur se plaint essentiellement du fait que la loi est injuste et que le ministre l'a appliquée de façon injuste. Le demandeur a fait valoir qu'il avait des difficultés financières et qu'il ignorait l'existence du SRG puisque le gouvernement n'en fait pas vraiment la promotion. Il dénonce une dynamique de deux poids deux mesures comme le ministre transmet des informations à l'ARC lorsque cela lui convient, mais pas lorsque cela conviendrait à un demandeur potentiel.

[20] Même si je compatis avec le demandeur, je suis lié par la Loi sur la SV et les lois qui régissent le Tribunal. Dans sa décision, la division générale a considéré la question de savoir si elle avait la discrétion de simplement ordonner un résultat « équitable »; en définitive, elle a conclu que cela n'était pas le cas, et je juge qu'il n'est pas défendable qu'elle ait erré en arrivant à cette conclusion.

[21] Les pouvoirs de la division générale et de la division d'appel, à titre de tribunaux administratifs, sont limités à ceux que leur confère leur loi habilitante, soit la Loi sur le MEDS. Nous n'avons pas le pouvoir de simplement ignorer le libellé de la loi et de trouver une solution que nous jugeons équitable. Ce pouvoir, que l'on nomme « équité », est traditionnellement réservé aux tribunaux supérieurs qui, eux-mêmes, ne l'utilisent généralement que s'il n'existe aucune réparation judiciaire adéquate. L'arrêt *Canada c Tucker*⁴, entre autres, a confirmé qu'un tribunal administratif n'est pas un tribunal, mais un décideur prévu par la loi qui n'a donc pas le pouvoir d'accorder une réparation équitable quelconque.

CONCLUSION

[22] Comme le demandeur n'a invoqué aucun des moyens d'appel prévus à l'article 58(1) de la Loi sur le MEDS conférant à l'appel une chance raisonnable de succès, la permission d'en appeler est refusée.



Membre de la division d'appel

REPRÉSENTANT :	K. V., non représenté
----------------	-----------------------

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