



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *PM c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 92

Numéro de dossier du Tribunal : AD-20-815

ENTRE :

P. M.

Appelant

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Shirley Netten

DATE DE LA DÉCISION : Le 10 mars 2021

DÉCISION ET MOTIFS

Décision

[1] L'appel est rejeté.

Aperçu

[2] P. M. (requérant) a refait une demande de pension de la Sécurité de la vieillesse (SV) en septembre 2018. En août 2019, Service Canada a jugé que le requérant avait vécu au Canada pendant 4 ans et 219 jours après l'âge de 18 ans, et qu'il ne satisfaisait pas à l'exigence de résidence pour recevoir une pension de la SV. Service Canada a affirmé que la demande serait acheminée aux Opérations internationales aux fins d'un examen plus poussé.

[3] En septembre 2019, Service Canada a jugé que le requérant avait vécu au Canada pendant 7 ans, 6 mois et 3 jours après l'âge de 18 ans. Service Canada a aussi décidé que le requérant pouvait recevoir une pension partielle de la SV de 91,12 \$ par mois à compter d'octobre 2017, une pension partielle de la SV de 106,31 \$ à compter de juillet 2018 ou une pleine pension de la SV à compter de février 2024 s'il vivait au Canada jusqu'à ce moment¹. Service Canada a demandé au requérant de choisir l'une de ces trois options.

[4] Le requérant n'a choisi aucune des trois options, car il n'était pas d'accord avec la décision rendue concernant sa résidence et les choix qui lui avaient été offerts. Service Canada n'a pas mentionné de recours pour cette situation. Néanmoins, le requérant a fait une demande de révision en novembre 2019. Il a soutenu qu'il était admissible à une pleine pension de la SV à compter de juillet 2018. Service Canada n'a pas traité sa demande de révision et a dit au requérant en février 2020 que sa demande était prématurée étant donné qu'une décision définitive n'avait pas été rendue.

[5] Puisqu'il n'avait aucun autre recours, le requérant a fait appel à la division générale du Tribunal de la sécurité sociale en avril 2020. Entre autres préoccupations, le requérant s'est plaint du fait que Service Canada avait refusé de traiter sa demande de révision. Il a invoqué l'urgence

¹ Même si cela n'est pas mentionné dans la lettre de décision, il semble que Service Canada a tenu compte des cotisations du requérant aux États-Unis au moment de décider de son admissibilité à cette époque.

de trouver une solution à l'inaction de Service Canada. Le requérant a fait mention de l'article 27.1 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV), qui énumère les droits relatifs aux révisions. Il a soutenu qu'il avait légalement droit à une révision; que l'annulation de sa demande était un abus de procédure et que cela l'empêchait de contester les décisions de Service Canada; et que Service Canada tentait de le contraindre, lui et possiblement d'autres personnes âgées vulnérables, à accepter des options moins avantageuses².

[6] Le requérant a aussi soutenu que Service Canada ne lui avait pas fourni d'explications suffisantes pour ses décisions et qu'ils avaient agi de façon injuste et oppressive lors de leur enquête sur sa résidence. Il a demandé à la division générale de dire à Service Canada de lui accorder une pleine pension de la SV à compter du 1^{er} juillet 2018 ou [traduction] « de lui démontrer qu'ils ne devaient pas le faire ».

[7] Dans une lettre datée du 28 avril 2020, le Secrétariat du Tribunal a dit que l'avis d'appel n'était pas valide parce qu'il n'y avait pas de décision découlant d'une révision. Le Secrétariat a fermé le dossier d'appel et la division générale n'a pas rendu de décision au sujet de l'appel du requérant. Effectivement, la division générale s'est déclarée incompétente à juger l'affaire.

[8] Le requérant a ensuite fait appel à la division d'appel du Tribunal afin de contester ce qu'il a qualifié de rejet de son appel à la division générale. Le requérant a expliqué qu'il avait [traduction] « cherché à obtenir réparation pour le refus de Service Canada de traiter sa demande de révision ».

[9] À une conférence de règlement en août 2020, la représentante du ministre de l'Emploi et du Développement social a accepté de traiter la demande de révision du requérant. Toutefois, afin d'éviter d'autres retards, j'ai rendu une décision interlocutoire en novembre 2020. J'ai donné au requérant la permission de faire appel du refus de la division générale d'instruire son appel, car il était possible de soutenir que la division générale avait commis une erreur de compétence. J'ai demandé aux parties de me soumettre des observations écrites et je les ai maintenant reçues.

[10] Le 11 décembre 2020, durant la période de soumission d'observations, Service Canada a rendu sa décision découlant d'une révision concernant la résidence du requérant et son

² Pages 15, 16 et 21 de la requête jointe à l'avis d'appel du requérant à la division générale.

admissibilité à la pension de la SV. Du point de vue du requérant, cela n'était pas une décision favorable. Service Canada a jugé que le requérant avait résidé au Canada de mai 1975 à décembre 1979, et de nouveau à partir d'avril 2019; après avoir pris en considération ses cotisations aux États-Unis, le requérant a été jugé admissible à une pension partielle de la SV de 60,15 \$ par mois (4/40^e d'une pleine pension) à compter de mai 2019. Le requérant m'a depuis demandé d'annuler cette décision découlant d'une révision.

[11] Je rejette cet appel, car les questions soulevées par le requérant sont des questions théoriques, ou elles dépassent mes pouvoirs ou ma compétence.

Questions en litige

[12] La présente décision aborde les questions suivantes :

- a) La question de savoir si le ministre avait l'obligation de rendre une décision découlant d'une révision est-elle une question théorique?
- b) Puis-je accorder les autres réparations demandées par le requérant?
- c) Ai-je la compétence d'aborder la décision découlant d'une révision de décembre 2020?

La question de savoir si une décision découlant d'une révision était requise est une question théorique

[13] Les cours et les tribunaux peuvent refuser de trancher une affaire qui soulève une question hypothétique : il s'agit de la doctrine du caractère théorique. Comme la Cour suprême du Canada l'a expliqué, une affaire est sans intérêt ou le devient lorsque la décision n'aura aucune conséquence pratique sur les droits des parties³.

[14] J'ai cerné précédemment une erreur de compétence que la division générale a peut-être commise, car la décision de Service Canada de ne pas rendre une décision découlant d'une

³ *Borowski c Canada (Procureur général)*, 1989 CanLII 123 (CSC).

révision pourrait elle-même avoir fait l'objet d'un appel. Depuis, Service Canada a rendu une décision découlant d'une révision.

[15] À ce point-ci, rien ne dépend du fait que je juge que la division générale a refusé d'exercer sa compétence. Même si je jugeais qu'une telle erreur a été commise, la réparation se limiterait à confirmer ou à annuler la décision de Service Canada selon laquelle une décision découlant d'une révision n'était pas requise. Je pourrais convenir avec le requérant que les lettres de Service Canada d'août et de septembre 2019 lui ont donné le droit de demander et d'obtenir une révision. Dans ce cas, je pourrais annuler la décision de Service Canada selon laquelle une décision découlant d'une révision était prématurée, et décider qu'une décision découlant d'une révision était requise⁴. Toutefois, cela ne ferait aucune différence.

[16] Je suis d'accord avec la représentante du ministre pour dire qu'une décision de la division d'appel concernant la nécessité d'une décision découlant d'une révision n'aurait aucune conséquence pratique sur les parties. Le requérant semble comprendre cela. Alors que sa requête initiale était centrée sur son droit d'obtenir une décision découlant d'une révision et sur sa contestation du refus de traiter sa demande de révision, il se concentre maintenant sur le processus de décision de Service Canada.

[17] Puisque Service Canada a maintenant rendu une décision découlant d'une révision, j'estime que la question de savoir si une telle décision était prématurée (comme l'a affirmé Service Canada) ou requise (comme le requérant l'a soutenu) est sans intérêt.

Je n'ai aucune raison d'exercer mon pouvoir discrétionnaire pour aborder une question théorique

[18] Les cours et les tribunaux peuvent choisir d'instruire une question théorique dans des circonstances exceptionnelles, en gardant à l'esprit l'importance d'un débat contradictoire, le besoin de conserver les ressources et le rôle décisionnel traditionnel⁵. Les tribunaux administratifs,

⁴ *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), art 59(1) et 54(1). C'est aussi tout ce que la division générale aurait pu faire si l'affaire lui avait été renvoyée.

⁵ *Borowski, supra*. Voir aussi les décisions des tribunaux administratifs *Service correctionnel du Canada c Mike Deslauriers*, 2013 TSSC 41; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, 2011 CCRI 572; *Schaffer c Sunnybrook Health Sciences Centre*, 2019 TDPO 1320.

en particulier, peuvent devoir vérifier si leur décision aurait une incidence plus large, et si la question théorique serait mieux résolue au moyen d'un forum politique⁶.

[19] Je n'ai aucune raison d'exercer mon pouvoir discrétionnaire dans cette affaire. Une décision de la division d'appel sur cette question ne serait pas contraignante pour le ministre dans d'autres cas, et elle ne forcerait pas non plus Service Canada à changer ses pratiques. Je partage la préoccupation du requérant selon laquelle les personnes âgées vulnérables pourraient ne pas connaître leurs droits de recours après avoir reçu la lettre de Service Canada les informant de leurs options relatives à la SV, et qu'elles pourraient se sentir obligées d'accepter l'un des choix offerts. Je félicite le requérant d'avoir mis cette question en lumière. Je suis convaincue que le ministre, par principe, trouvera la meilleure façon de s'assurer que les parties demandereses puissent contester les décisions relatives à la SV, comme l'exige la Loi sur la SV⁷. Autrement, la question pourrait être soumise de nouveau au Tribunal dans le cadre d'un autre appel.

La division d'appel n'a pas le pouvoir d'accorder les autres réparations demandées

[20] En soutenant que l'appel n'est pas théorique, le requérant souligne les litiges en cours concernant les procédures de Service Canada. Il demande ce qui suit :

- a) que l'affaire soit renvoyée à la division générale pour qu'elle :
 - a. aborde le droit du requérant à une audience à l'étape de la révision;
 - b. exige que le ministre explique pourquoi le requérant ne devrait pas recevoir une pleine pension de la SV;
 - c. déclare que toute partie requérante a le droit à ce que ses demandes de pension de la SV soient traitées de façon équitable, compétente et rapide, au titre de la *Déclaration canadienne des droits* et de la *Charte canadienne des droits et libertés*;

⁶ *Décision n° 1846/02*, 2003 TASPAAT ON 54.

⁷ Au titre de l'article 27.1 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV), une partie prestataire a droit à une révision lorsqu'il est décidé qu'aucune prestation ne peut lui être accordée ou lorsqu'une décision est rendue au sujet du montant de la prestation pouvant lui être versée.

- d. remédie à tout manquement à la procédure de la part de Service Canada et émette un bref de *mandamus*⁸;
 - e. désigne les personnes âgées qui demandent une pension de la SV comme étant une catégorie de personnes bénéficiant de la protection de la *Charte*, afin de contester l'applicabilité de l'article 27.1 de la Loi sur la SV;
- b) autrement, que la division d'appel lui accorde ces mêmes réparations ou une pleine pension de la SV;
- c) que des dommages et intérêts lui soient accordés pour les méfaits et les abus commis par le ministre dans le traitement de sa demande de pension de la SV⁹.

[21] Plus récemment, le requérant a cherché à obtenir une ordonnance afin que l'affaire soit renvoyée au ministre, avec des directives procédurales détaillées¹⁰.

[22] Comme il est expliqué ci-dessous, ces réparations ne peuvent pas être offertes dans le cadre de cet appel.

- **La division d'appel peut seulement accorder les réparations énoncées dans la Loi sur le MEDS**

[23] La division d'appel examine les décisions de la division générale en prenant en considération les moyens d'appel énoncés dans la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS)¹¹. S'il existe des moyens d'appel, la division d'appel peut seulement rendre certains types de décisions :

59(1) La division d'appel peut rejeter l'appel, rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la division générale

⁸ Un bref de *mandamus* est une ordonnance demandant à un gouvernement ou à une autre autorité de poser ou non certains gestes.

⁹ AD15-7 à AD15-9.

¹⁰ AD19-18.

¹¹ Loi sur le MEDS, art 58. La norme de contrôle qui s'applique au contrôle judiciaire des décisions administratives (établie dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65) ne s'applique pas à un processus d'appel réglementaire.

pour réexamen conformément aux directives qu'elle juge indiquées, ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision de la division générale¹².

[24] Lorsque la division d'appel remplace une décision de la division générale, ou lorsqu'elle fournit à celle-ci des directives par rapport à la révision, elle ne peut pas aller au-delà des pouvoirs de la division générale. Ceux-ci sont les suivants :

54(1) 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 rendre¹³.

[25] Afin d'appuyer sa demande de réparation, le requérant souligne le pouvoir du Tribunal de trancher les questions de droit ou de fait¹⁴. Ce pouvoir permet à la division d'appel d'interpréter la loi et de tirer des conclusions de fait au besoin en vue d'arriver à une conclusion relativement à un appel. Je suis d'accord avec la représentante du ministre pour dire que ce pouvoir ne s'étend pas aux réparations que peut offrir la division d'appel.

- **Le Tribunal ne peut pas dicter au ministre les procédures qu'il doit suivre**

[26] Le requérant s'appuie sur des décisions de la Cour suprême du Canada pour soutenir qu'une ordonnance visant le ministre serait appropriée dans le présent cas. Ces décisions abordent la capacité des tribunaux à émettre un bref de *mandamus* dans le cadre d'un contrôle judiciaire; elles ne donnent pas aux tribunaux le pouvoir de le faire¹⁵.

[27] De plus, le fait qu'un tribunal administratif puisse contrôler ses propres processus ne lui donne pas le pouvoir de contrôler les processus d'un autre organe. Le requérant a donné en exemple un cas où la division générale avait rendu certaines ordonnances concernant ses procédures d'appel, et il a demandé pourquoi elle n'aurait pas pu rendre des ordonnances

¹² Loi sur le MEDS, art 59(1).

¹³ Loi sur le MEDS, art 54(1).

¹⁴ Loi sur le MEDS, art 64(1).

¹⁵ *Canada c Addison & Lyeen Ltd.*, 2007 CSC 33, au para 10; *Canada (Revenu national) c JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250, au para 94; *Blencoe c Colombie-Britannique (Commission canadienne des droits de la personne)*, 2000 CSC 44, au para 150.

semblables visant le ministre dans le présent cas¹⁶. La différence essentielle est que la division générale (et la division d'appel) peuvent rendre de telles ordonnances concernant leurs propres procédures; elles ne peuvent pas rendre des ordonnances pour dicter au ministre les procédures qu'il doit suivre.

[28] Je reconnais le principe selon lequel les parties doivent épuiser tous les recours administratifs qui leur sont ouverts avant de se tourner vers les tribunaux¹⁷. Je reconnais aussi le principe selon lequel il doit toujours y avoir un forum où les droits peuvent être revendiqués¹⁸. Contrairement à l'argument du requérant, ces principes ne signifient pas que tous les recours, ou des recours supplémentaires, sont maintenant offerts sur le plan administratif. Je ne vois aucune raison de conclure, comme l'affirme le requérant, que les tribunaux fédéraux ont délégué au Tribunal [traduction] « leur compétence et mais [*sic*] aussi leur pouvoir d'offrir des recours en cas d'abus au sein de l'organe qu'il supervise¹⁹ ».

[29] Au titre de la Loi sur le MEDS, la division d'appel et la division générale n'ont pas le pouvoir de renvoyer l'affaire au ministre ou de dicter à celui-ci les procédures qu'il doit suivre. Plutôt que de dicter l'approche devant être adoptée par le ministre, la division générale (et la division d'appel à son tour) remplace simplement les décisions du ministre par ses propres décisions.

[30] Supposons pour le moment que la division générale ait commis une erreur susceptible de révision en refusant d'instruire l'appel du requérant. Même dans ce cas, je ne pourrais pas dire au ministre d'accorder une audience au requérant à l'étape de la révision, lui ordonner de démontrer pourquoi le requérant ne devrait pas se voir accorder une pleine pension de la SV, décider comment le ministre devrait traiter les demandes de pension de la SV et enquêter sur celles-ci, ou sanctionner tout manquement à la procédure de la part de Service Canada.

¹⁶ AD15-24, où l'on fait référence à *DS c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2017 CanLII 77115 (TSS).

¹⁷ *Canada (Agence des services frontaliers) c C.B. Powell Limited*, 2010 CAF 61, aux para 30 à 32.

¹⁸ *Fraternité des préposés à l'entretien des voies - Fédération du réseau Canadien Pacifique c Canadien Pacifique Ltée*, 1996 CanLII 215 (CSC), au para 8; *Canada (Revenu national) c JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250, au para 99.

¹⁹ AD7-4. Le requérant s'appuie sur l'arrêt *Canada (Revenu national) c Compagnie d'assurance vie RBC*, 2013 CAF 50, qui fait référence aux pleins pouvoirs de tribunaux fédéraux, et non à ceux des tribunaux administratifs.

[31] Je ne pourrais pas non plus dire à la division générale de faire ces choses. La division d'appel peut renvoyer une affaire à la division générale avec des directives, mais elle ne peut pas dire à la division générale de faire quelque chose qu'elle n'a pas le droit de faire.

- **La division d'appel ne peut pas ordonner le remboursement de frais et le paiement de dommages et intérêts**

[32] La Loi sur le MEDS ne prévoit pas explicitement de pouvoir d'ordonner le remboursement de frais ou d'accorder des dommages et intérêts à une partie prestataire.

[33] Ni le pouvoir de trancher des questions de droit et de fait²⁰, ni le pouvoir inhérent de contrôle ses propres procédures²¹ ne permet à la division d'appel d'ordonner le remboursement de frais ou le paiement de dommages et intérêts. Ordonner le remboursement de frais ou le paiement de dommages et intérêts est une mesure de réparation importante; il ne s'agit pas d'une conclusion de fait ou de droit ni d'une décision procédurale. Les décisions des tribunaux ont confirmé qu'un tribunal ne peut pas ordonner le remboursement de frais ou le paiement de dommages et intérêts sans en avoir l'autorisation explicite²².

- **La Déclaration canadienne des droits et la Charte n'élargissent pas l'éventail de réparations disponibles**

[34] Le requérant invoque la *Déclaration canadienne des droits* et la *Charte* pour appuyer ses demandes de réparation. Il affirme que l'article 2(e) de la *Déclaration canadienne des droits* et l'article 7 de la *Charte* lui confèrent certains droits procéduraux durant le processus de prise de décision du ministre. Il conteste également l'applicabilité de l'article 27.1 de la Loi sur la SV. Selon lui, cela me permettrait [traduction] « d'accorder un plein éventail [de] réparations au titre de l'article 24(1) de la Loi constitutionnelle ».

²⁰ Loi sur le MEDS, art 64.

²¹ Les tribunaux contrôlent leurs propres procédures parce qu'ils sont considérés « maîtres chez eux » : *Prasad c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, 1989 CanLII 131 (CSC).

²² Voir par exemple *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53; *Registrateur, Conseil des services funéraires c Schmolinski*, 2007 CanLII 48636 (CSCD ON).

[35] Ni la *Déclaration canadienne des droits* ni la *Charte* n'élargissent les réparations que le Tribunal peut accorder.

[36] La *Déclaration canadienne des droits* affirme que la législation fédérale doit être interprétée de façon à ne pas porter atteinte à certains droits fondamentaux²³. Peu importe la façon dont j'interprète l'article 27.1 de la Loi sur la SV, je n'ai quand même pas le pouvoir de dire au ministre quoi faire en ce qui concerne ses procédures internes.

[37] Pour ce qui est de la *Charte*, je suis d'accord avec le requérant pour dire qu'un tribunal administratif ayant la capacité de trancher des questions de droit peut « appliquer la *Charte* pour décider de la pertinence d'une disposition particulière d'une loi qu'elle administre²⁴ ». Un tribunal administratif ne peut pas faire une déclaration générale d'invalidité constitutionnelle, mais il peut conclure qu'une disposition législative pertinente est inapplicable dans le cadre d'un appel précis²⁵. Dans de tels cas, un tribunal rend sa décision comme si la disposition invalide n'était pas en vigueur²⁶.

[38] Dans la présente affaire, le requérant a clarifié qu'il ne conteste pas la validité de l'article 27.1 de la Loi sur la SV, [traduction] « mais plutôt la façon dont il a été appliqué²⁷ ». Il demande qu'un bref de *mandamus* soit émis parce qu'il estime que Service Canada n'a pas respecté les droits qui lui sont conférés par la *Charte* lors de sa prise de décision.

[39] Une cour ou un tribunal ne peut pas trancher une question relative à la *Charte* s'il n'a pas le pouvoir d'offrir la réparation demandée²⁸. De plus, même si on demande à un tribunal administratif d'évaluer si l'on a porté atteinte à des droits conférés par la *Charte*, ses pouvoirs se limitent à ceux qui sont énoncés dans sa loi habilitante²⁹. Autrement dit, la *Charte* n'élargit pas le pouvoir de réparation d'un tribunal administratif.

²³ *Déclaration canadienne des droits*, art 2.

²⁴ AD15-31.

²⁵ *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c Martin*, 2003 CSC 54, au para 31.

²⁶ Par exemple, la décision n° 2157/09, 2014 TASPAAAT ON 938.

²⁷ AD19-13.

²⁸ *R c Conway*, 2010 CSC 22, aux para 81 et 82; *Weber c Ontario Hydro*, 1995 CanLII 108 (CSC), aux para 61 à 66.

²⁹ *Douglas/kwantlen Faculty Assn. c Douglas College*, 1990 CanLII 63 (CSC). Le requérant a aussi cité cette décision à la page AD15-31.

[40] Je ne peux pas trancher la question relative à la *Charte* soulevée par le requérant parce que je ne peux pas lui accorder le type de réparation qu'il a demandé. Même si je décidais que l'approche du ministre en matière d'enquête ou de prise de décision enfreint la *Charte*, je ne pourrais pas lui ordonner d'agir différemment, car la Loi sur le MEDS ne me permet pas de renvoyer une affaire au ministre ou de lui dicter les procédures qu'il doit suivre³⁰.

Je n'ai pas la compétence pour aborder la décision découlant d'une révision de décembre 2020

[41] La compétence d'un tribunal, ou son mandat législatif, est son pouvoir de rendre une décision par rapport à un sujet abordé dans une cause donnée³¹. Différents tribunaux, et différentes divisions au sein de ceux-ci, entendent différents types de causes, ou des causes semblables à différentes étapes³². Une véritable question de compétence se pose lorsque le tribunal administratif doit « déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l'a investi l'autorisent à trancher une question³³ ».

- **La division d'appel peut seulement instruire les appels liés à des décisions de la division générale**

[42] Certains types de décisions au titre de la Loi sur la SV, du *Régime de pensions du Canada* (RPC) et de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE) peuvent faire l'objet d'une

³⁰ Il existe une deuxième raison de conclure que je ne peux pas trancher la question relative à la *Charte*. Mon pouvoir de trancher les questions de droit est limité aux questions nécessaires « pour statuer sur » l'appel (Loi sur le MEDS, art 64(1)). Une violation potentielle de la *Charte* sans réparation connexe disponible n'est pas une question de droit nécessaire pour trancher l'appel.

³¹ Black's Law Dictionary; *ML c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 281.

³² Par exemple, le British Columbia's Employment Standards Tribunal [tribunal des normes d'emploi de la Colombie-Britannique] instruit les appels de décisions concernant les normes d'emploi, mais le Workers' Compensation Appeal Tribunal [tribunal d'appel des accidents du travail] instruit les appels concernant les pénalités liées à la santé et la sécurité au travail (*Workers Compensation Act* [loi sur les normes d'emploi] [RSBC 1996] c 13, art 112, *Workers Compensation Act* [RSBC 2019] c 1, art 288); la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié tranche les demandes de statut de réfugié, et la Section d'appel de l'immigration instruit les appels des décisions de la Section de la protection des réfugiés (*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, art 100 et 110).

³³ *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au para 59, citée par le requérant à la page AD19-9. La norme de contrôle a évolué depuis *Dunsmuir*, mais sa description de la compétence demeure valide.

révision³⁴. Service Canada rend les décisions découlant d'une révision au nom du ministre et de la Commission de l'assurance-emploi du Canada.

[43] La Loi sur la SV, le RPC et la Loi sur l'AE disent tous qu'une personne insatisfaite d'une décision découlant d'une révision peut faire appel au Tribunal³⁵. Même si les dispositions ne font pas référence à la division générale, il est évident selon la structure du Tribunal et le libellé de la Loi sur le MEDS que les décisions découlant d'une révision sont portées en appel à la division générale.

[44] Le Tribunal est composé de deux paliers; la division générale (qui comprend la section de la sécurité du revenu et la section de l'assurance-emploi) et la division d'appel. Selon la Loi sur le MEDS, l'appel d'une décision « est interjeté devant la division générale³⁶ ». La division générale a le pouvoir de confirmer, d'infirmer, de modifier ou de remplacer une décision du ministre ou de la Commission³⁷. Les procédures établies par le *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* confirment aussi que la division générale instruit les appels des décisions découlant d'une révision³⁸.

[45] Pour sa part, la division d'appel tranche les appels des décisions de la division générale :

55. Toute décision de la division générale peut être portée en appel devant la division d'appel par toute personne qui fait l'objet de la décision et toute autre personne visée par règlement³⁹.

[46] Conformément à ce mandat, les moyens d'appel à la division d'appel se limitent à certains types d'erreurs commises par la division générale⁴⁰. La division d'appel n'entend pas de nouveau des causes déjà instruites; elle peut seulement intervenir si l'une des erreurs énoncées a

³⁴ Loi sur la SV, art 27.1; *Régime de pension du Canada* (RPC), art 81; *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE), art 112 et 112.1.

³⁵ Loi sur la SV, art 28; RPC, art 82; Loi sur l'AE, art 113.

³⁶ Loi sur le MEDS, art 52(1).

³⁷ Loi sur le MEDS, art 54(1). La division générale peut aussi rejeter l'appel.

³⁸ Voir par exemple le *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, art 24(1)(a), 24(2)(b), 26 et 30.

³⁹ Loi sur le MEDS, art 55.

⁴⁰ Loi sur le MEDS, art 58(1).

été commise. La division d'appel a le pouvoir de confirmer, d'infirmer, de modifier ou de remplacer la décision de la division générale et de renvoyer l'affaire à celle-ci⁴¹.

[47] Le requérant soutient que la Loi sur le MEDS ne restreint pas le pouvoir de la division d'appel d'instruire des appels de la division générale⁴². Je ne suis pas d'accord. Les tribunaux administratifs sont « créés par la loi⁴³ ». Ils doivent « s'en tenir à [leur] domaine de compétence [et ne peuvent] s'immiscer dans un autre pour lequel le législateur ne l[eur] a pas attribué compétence » et « il[s] ne peu[ven]t outrepasser les pouvoirs que l[eur] confère [leur] loi habilitante⁴⁴ ». Cela signifie que la division d'appel peut seulement trancher les types d'appels que la loi l'autorise à trancher. L'article 55 de la Loi sur le MEDS énonce la compétence de la division d'appel. Il n'y a aucune disposition qui élargit la compétence matérielle de la division d'appel.

- L'article 64 n'élargit pas la compétence matérielle de la division d'appel

[48] Au titre de l'article 64 de la Loi sur le MEDS, les deux divisions du Tribunal peuvent « trancher toute question de droit ou de fait pour statuer sur une demande présentée sous le régime de la [Loi sur le MEDS] », avec certaines limites dans les cas liés au RPC et à la Loi sur l'AE⁴⁵. Le requérant décrit ce pouvoir comme établissant la compétence du Tribunal⁴⁶. Cela est incorrect.

[49] J'ai examiné les décisions du Tribunal citées par le requérant⁴⁷. Ces décisions ne disent pas que l'article 64 établit la compétence du Tribunal. Bien que les membres du Tribunal utilisent à l'occasion le terme « compétence » librement (pour signifier seulement « autorité » ou « pouvoir »), cela ne change pas le mandat de la division d'appel. Je suis d'accord que le pouvoir

⁴¹ Loi sur le MEDS, art 59(1). La division d'appel peut aussi rejeter l'appel.

⁴² AD19-8.

⁴³ *Cooper c Canada (Commission des droits de la personne)*, 1996 CanLII 152 (CSC), au para 54.

⁴⁴ *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, au para 35.

⁴⁵ Loi sur le MEDS, art 64.

⁴⁶ AD15-21.

⁴⁷ *Ministre de l'Emploi et du Développement social c SH et Justice for Canada and Youth*, 2020 TSS 381, au para 29; *LH c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 119, au para 25; *PA c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2016 CanLII 63297 (TSS), aux para 10 à 14; *WK c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2017 CanLII 145693 (TSS), aux para 29 à 33; *JV c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2017 CanLII 91820 (TSS), aux para 25 et 26.

de trancher des questions de droit et de fait est un pouvoir vaste, mais il s'agit d'un pouvoir qui doit être exercé en respectant la portée de la compétence matérielle de chaque division.

- L'obligation de tenir compte de l'équité procédurale n'élargit pas la compétence de la division d'appel

[50] Le requérant souligne que les questions d'équité procédurale sont abordées adéquatement par les tribunaux administratifs⁴⁸. Je suis d'accord. La division d'appel peut certainement tenir compte des préoccupations concernant l'équité procédurale et le droit à une audience équitable⁴⁹. Toutefois, la division d'appel peut seulement examiner ces questions pour les appels relevant de sa compétence. Par exemple, la division d'appel peut décider si la division générale a omis d'offrir une audience équitable (au moment d'examiner les erreurs potentielles et la réparation appropriée); la division d'appel n'a pas pour mandat de décider si un autre décideur, y compris le ministre ou Service Canada, a omis d'offrir une audience équitable.

- Une approche globale à l'égard de la compétence n'est pas utile dans le présent cas

[51] Le Tribunal devrait adopter une approche globale à l'égard de sa compétence afin de traiter les appels de façon juste et efficace dans les limites la loi⁵⁰. Toutefois, en me demandant d'aborder la décision découlant d'une révision de décembre 2020, le requérant me demande d'adopter une approche qui va au-delà de ces limites.

[52] La référence du requérant au « virage culturel » recommandé par la Cour suprême du Canada est injustifiée : dans ce cas, la Cour a appuyé l'utilisation de processus plus simples dans les litiges civils, proportionnels à la nature des litiges⁵¹. La référence du requérant aux « coûts liés au fait de continuer à souscrire à une approche erronée » est aussi injustifiée : dans cette affaire, la Cour a discuté d'une nouvelle approche concernant la norme de contrôle dans le droit

⁴⁸ AD15-22.

⁴⁹ Un des moyens d'appel à la division d'appel est l'omission d'observer un principe de justice naturelle : Loi sur le MEDS, art 58(1)(a).

⁵⁰ Voir *ML c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 281.

⁵¹ *Hryniak c Mauldin*, 2014 CSC 7.

administratif⁵². Aucune de ces décisions n'affirme ou ne laisse entendre que les tribunaux administratifs peuvent ignorer les limites de leur mandat législatif.

[53] Il n'existe simplement aucune façon d'interpréter la compétence de la division d'appel comme incluant les appels directs des décisions découlant d'une révision qui n'ont pas d'abord été portées en appel devant la division générale. Je suis d'accord avec la représentante du ministre pour dire que la compétence de la division d'appel est limitée aux appels des décisions de la division générale. Par conséquent, je ne peux pas aborder les préoccupations du requérant concernant la décision découlant d'une révision rendue par Service Canada en décembre 2020.

[54] Le recours du requérant est clair : puisqu'il n'est pas d'accord avec la décision découlant d'une révision de décembre 2020, il a 90 jours à partir de la date à laquelle il a reçu cette décision pour faire appel à la division générale⁵³. À la fin de ce processus d'appel, la division générale rendra une nouvelle décision au sujet de la résidence du requérant et de son admissibilité à une pension de la SV fondée sur la preuve et la loi⁵⁴. Cette décision s'imposera au ministre, sous réserve d'un appel de la décision de la division générale à la division d'appel.

Conclusion

[55] Je rejette l'appel du requérant de la décision de la division générale de refuser d'instruire son appel. La question sous-jacente (la décision de Service Canada de ne pas rendre une décision découlant d'une révision) est théorique, et je n'ai pas le pouvoir d'accorder les autres réparations demandées. Un appel direct de la décision découlant d'une révision de décembre 2020 ne relève pas de ma compétence.

[56] Le requérant a maintenant reçu une décision découlant d'une révision de Service Canada concernant sa résidence et son admissibilité à une pension de la SV. S'il n'est pas d'accord avec le contenu de cette décision, il doit faire appel à la division générale. S'il cherche à obtenir une

⁵² *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65.

⁵³ Loi sur le MEDS, art 52(1)(b).

⁵⁴ Loi sur le MEDS, art 54(1). Les procédures à la division générale permettront au requérant de se prévaloir des droits qu'il a invoqués, comme le droit de présenter des éléments de preuve écrite et un témoignage oral, le droit à divulgation de la preuve que possède le ministre, le droit d'y répondre, et le droit à un décideur indépendant.

ordonnance visant le ministre au sujet de ses procédures d'enquête et de prise de décision, le seul recours qu'il pourrait avoir serait auprès de la Cour fédérale.

[57] Je rappelle au requérant que l'échéance pour faire appel de la décision découlant d'une révision de décembre 2020 devant la division générale approche à grands pas.

Shirley Netten
Membre de la division d'appel

COMPARUTIONS :	P. M., requérant Hilary Perry, représentante de l'intimé
----------------	---