



[TRADUCTION]

Citation : *Ministre de l'Emploi et du Développement social c JE*, 2022 TSS 1565

Tribunal de la sécurité sociale du Canada

Division d'appel

Décision

Partie appelante : Ministre de l'Emploi et du Développement social
Représentant : Ian McRobbie

Partie intimée : J. E.

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du 9 novembre 2020
(GP-20-601)

Membre du Tribunal : Neil Nawaz

Mode d'audience : Téléconférence

Date de l'audience : Le 1^{er} décembre 2022

Personne présente à l'audience : Représentant de l'appelant

Date de la décision : Le 23 décembre 2022

Numéro de dossier : AD-21-31

Décision

[1] J'accueille l'appel. La division générale a commis des erreurs de procédure et de droit lorsqu'elle a permis à l'intimé de conserver son Supplément de revenu garanti (SRG). Pour corriger ces erreurs, je renvoie l'affaire à la division générale pour une autre audience.

Aperçu

[2] Le ministre fait appel d'une décision de la division générale selon laquelle le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer le droit de l'intimé au SRG.

[3] L'intimé est une personne âgée qui a présenté une demande de SRG en décembre 2010. À l'époque, il était séparé de son épouse, et ils ont divorcé par après. En 2011, il a commencé à vivre en une union de fait avec B. D., mais ils ont rapidement commencé à vivre séparément. En 2012, l'intimé a perdu sa maison en raison de difficultés financières, et en 2015, B. D. est tombée malade et a déménagé dans un établissement de soins de longue durée.

[4] Après le décès de B. D. en 2018, le ministre a réexaminé le droit de l'intimé au SRG. Il a conclu que l'intimé avait été célibataire pendant une bonne partie des sept années précédentes. Il a également conclu que l'intimé avait reçu par erreur un SRG fondé sur son revenu de célibataire plutôt que sur celui d'une personne mariée.

[5] Le ministre a finalement établi ce qui suit au sujet de l'intimé :

- il était séparé de son épouse lorsqu'il a demandé le SRG en décembre 2010;
- il a vécu en union de fait avec B. D. d'avril 2011 à août 2015;
- il a été séparé de B. D. pour des raisons indépendantes de leur volonté après août 2015.

[6] Le ministre a établi qu'il y avait eu un trop-payé d'environ 4 050 \$ pour la période d'avril 2011 à août 2015¹.

¹ Voir la lettre de la décision découlant du réexamen du ministre datée du 21 novembre 2019, à la page GD2-64 du dossier d'appel.

[7] L'intimé a fait appel de l'évaluation du ministre à la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. En novembre 2020, la division générale a accueilli l'appel, concluant que le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer ses approbations initiales du SRG.

[8] Par la suite, le ministre a demandé la permission de faire appel à la division d'appel du Tribunal. Le représentant du ministre a prétendu qu'en rendant sa décision, la division générale avait commis les erreurs suivantes :

- Elle a augmenté l'étendue des pouvoirs du ministre d'elle-même et a fondé sa décision sur cette question sans donner au ministre la possibilité de répondre.
- Elle a mal interprété la loi concernant le pouvoir du ministre de réévaluer ses décisions antérieures d'accorder des prestations de la SV.
- Elle a conclu que l'intimé n'avait pas fait de déclarations fausses ou trompeuses dans ses formulaires de demande.

[9] Le ministre a par la suite déposé une brève observation citant *Burke*, une décision récente de la Cour d'appel fédérale qui traite de son pouvoir de réexaminer les décisions liées à la SV².

[10] J'ai accordé au ministre la permission d'aller de l'avant parce que j'estimais qu'il avait soulevé un argument défendable. Plus tôt ce mois-ci, j'ai tenu une audience par téléconférence pour discuter de l'ensemble des allégations du ministre.

[11] Maintenant que j'ai examiné les observations des deux parties, je conclus que la décision de la division générale ne peut être maintenue.

² Voir la lettre du ministre datée du 17 mars 2022 dans laquelle figure la décision *Canada (Procureur général) c Burke*, 2022 CAF 44, à la page AD4 du dossier d'appel.

Questions préliminaires

[12] L'appel a fait l'objet d'une conférence de règlement en mars 2022, à laquelle l'intimé a été invité, mais à laquelle il n'a pas assisté³. Depuis, l'audience a été retardée à plusieurs reprises, d'abord parce que l'intimé voulait être représenté par un avocat, puis parce qu'il prétendait avoir de graves problèmes de santé.

[13] Le dossier montre qu'après avoir accordé au ministre la permission de faire appel le 1^{er} avril 2022, la division d'appel a fixé ou reporté quatre audiences orales :

Date de l'audience prévue	Date de la demande d'ajournement	Raison de la demande
Le 1 ^{er} juin 2022	Le 10 mai 2022	L'intimé voulait qu'un avocat examine sa cotisation de l'ARC pour 2019 ⁴ .
Le 22 juillet 2022	Le 18 juillet 2022	L'intimé a dit qu'il avait de la difficulté à trouver un avocat ⁵ .
Le 28 septembre 2022	Le 25 août 2022	L'épouse de l'intimé a dit que celui-ci avait eu une crise médicale ⁶ .
Le 1 ^{er} décembre 2022	Le 28 septembre 2022	L'intimé a dit qu'il avait besoin de plus de temps pour se rétablir ⁷ .

[14] Le Tribunal de la sécurité sociale doit instruire l'affaire de la façon la plus informelle et rapide que les circonstances et les considérations d'équité le permettent⁸. Pour cette raison, les ajournements et les reports sont seulement autorisés s'ils sont faits par écrit et s'ils sont accompagnés de motifs. Une fois que le Tribunal accorde un ajournement, il ne peut plus le faire à moins que la personne qui en fait la demande établisse des « circonstances exceptionnelles⁹ ».

³ Voir la lettre de compte rendu de la conférence de règlement de la division d'appel datée du 11 mars 2022, à la page AD3 du dossier d'appel.

⁴ Voir le courriel de l'intimé daté du 10 mai 2022, à la page AD7-1 du dossier d'appel.

⁵ Voir le courriel de l'intimé daté du 18 juillet 2022, à la page AD8-1 du dossier d'appel.

⁶ Voir le courriel de Linda Powers daté du 25 août 2022, à la page AD9-2.

⁷ Voir la lettre de l'intimé datée du 28 septembre 2022, à la page AD11-8 du dossier d'appel.

⁸ Voir l'article 3(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

⁹ Voir l'article 11 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

[15] Après trois ajournements et de nombreuses occasions de fournir des preuves médicales convaincantes selon lesquelles il était incapable de participer à une audience, j'ai conclu que l'intimé n'avait pas établi de circonstances exceptionnelles qui justifieraient de retarder davantage cette étape.

[16] Le 25 août 2022, l'épouse de l'intimé a informé le Tribunal que trois semaines plus tôt, son époux avait eu un accident vasculaire cérébral (AVC) qui l'avait laissé dans un état où il avait besoin de soins 24 heures sur 24. Elle a demandé que l'audience à venir, qui devait avoir lieu le 28 septembre 2022, soit annulée.

[17] Étant donné que le Tribunal ne retarde pas les audiences indéfiniment, j'ai demandé que l'intimé, son épouse ou toute personne autorisée à les représenter me fournisse une liste de dates potentielles auxquelles l'audience pourrait être reportée¹⁰. Plusieurs semaines après ma date limite de réponse, l'intimé a transmis une brève lettre d'une dénommée Stephanie L. Wolfe recommandant que [traduction] « toutes les questions juridiques concernant J. E. soient mises en attente jusqu'au 4 novembre 2022 pour lui donner le temps de se rétablir de sa récente maladie et du stress lié à cette question¹¹ ». La lettre ne mentionnait pas les diplômes ou les qualifications professionnelles de Mme Wolfe, ni les cliniques ou les établissements auxquels elle était associée. De plus, elle ne fournissait aucun détail sur l'état de santé de l'intimé, ses capacités ou son pronostic. La lettre semblait également incompatible avec la lettre d'accompagnement de l'intimé, qui demandait que les affaires soient reportées à février 2023¹².

[18] À ce moment-là, j'avais déjà prévu une audience par téléconférence pour le 1^{er} décembre 2022 et, selon la lettre de Mme Wolfe, je ne voyais aucune raison de la repousser davantage. Néanmoins, j'ai pensé qu'il serait prudent de prévoir une conférence préalable à l'audience le 28 novembre 2022 pour discuter, entre autres, de la capacité de l'intimé de participer à une audience.

¹⁰ Voir l'avis d'ajournement sans audience de la division d'appel daté du 30 août 2022, à la page AD0C du dossier d'appel.

¹¹ Voir la lettre datée du 26 septembre 2022 de Stephanie L. Wolfe, à la page AD11-6.

¹² Voir la lettre de l'intimé datée du 28 septembre, à la page AD11-8 du dossier d'appel.

[19] Quelques jours avant la téléconférence préalable à l'audience, l'intimé m'a demandé de l'annuler en citant son absence du pays et les recommandations de son médecin. J'ai refusé la demande parce que je voulais donner à l'intimé ou à son épouse une autre occasion de me persuader de ne pas aller de l'avant avec l'audience, qui était maintenant imminente.

[20] Malgré sa communication antérieure, l'intimé a participé à la conférence préalable à l'audience. Il a soutenu, de façon cohérente, insistante et détaillée, qu'il n'était pas en mesure de participer à une audience, même par téléphone. Il a également insisté sur le fait qu'il avait déjà fourni des preuves médicales pertinentes en lien avec son état de santé. Lorsque je lui ai expliqué que la lettre de Mme Wolfe ne justifiait pas de retarder davantage l'audience, l'intimé a affirmé qu'il avait envoyé des preuves médicales supplémentaires. En supposant que ces éléments de preuve auraient pu être perdus lors de leur acheminement, je l'ai invité à les envoyer de nouveau¹³. J'ai également informé l'intimé que, à moins de voir des preuves médicales détaillées et convaincantes indiquant le contraire, l'audience aurait lieu le 1^{er} décembre 2022 comme prévu.

[21] La veille de l'audience, juste avant minuit, l'intimé a déposé deux lettres. L'une d'elles, encore une fois, était la lettre du 26 septembre 2022 de Mme Wolfe. Dans sa lettre d'accompagnement, l'intimé a précisé, pour la première fois, que Mme Wolfe était infirmière praticienne. L'autre lettre provenait d'un omnipraticien de la Floride nommé Avelino Millares. Cette lettre, comme celle de Mme Wolfe, était très brève et vague : [traduction] « J'ai vu [l'intimé] au bureau aujourd'hui. Pour des raisons médicales, il est fortement recommandé que toutes les questions juridiques soient mises en attente jusqu'au 15 janvier 2023 afin que son état de santé lié au stress se rétablisse¹⁴. »

[22] Je n'ai pas jugé que la lettre du Dr Millares constituait une preuve convaincante que l'intimé était incapable de participer à une audience. Puisque je n'avais pas de détails sur le problème de santé de l'intimé, j'ai supposé que quatre mois suffiraient

¹³ Écouter l'enregistrement de la conférence préalable à l'audience tenue le 28 novembre 2022.

¹⁴ Voir la lettre d'Avelino F. Millares datée du 2 novembre 2022, à la page AD19-3 du dossier d'appel.

pour que celui-ci se remette de la crise médicale qu'il avait connue au début d'août. Ma conclusion a été renforcée après avoir examiné les circonstances entourant les trois ajournements précédents et après avoir repensé à la conversation soutenue que j'avais eue avec l'intimé quelques jours plus tôt.

[23] Le matin du 1^{er} décembre, j'ai ouvert l'audience et j'ai procédé en l'absence de l'intimé.

Ce que le ministre devait prouver

[24] Il y a quatre moyens d'appel à la division d'appel. La personne doit démontrer l'une des choses suivantes au sujet de la division générale :

- elle a agi de façon injuste;
- elle a outrepassé ses pouvoirs ou a refusé de les exercer;
- elle a mal interprété la loi;
- elle fondé sa décision sur une erreur de fait importante¹⁵.

[25] Mon rôle consistait à vérifier si la division générale avait commis une erreur qui correspondait à un ou plusieurs des moyens d'appel susmentionnés.

Analyse

[26] Je suis convaincu que la division générale a commis une erreur en soulevant une question de son propre chef, puis en refusant au ministre la possibilité d'y répondre. Comme il faut annuler la décision de la division générale pour ces seuls motifs, je ne vois pas la nécessité d'examiner les autres allégations de l'avocat de la requérante.

La division générale a refusé au ministre son droit d'être entendu

[27] Le ministre allègue que la division générale s'est fondée sur une interprétation législative particulière sans avoir donné un préavis suffisant de son intention de le faire. En particulier, le ministre affirme que la division générale a reconnu des limites

¹⁵ Selon l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

importantes à son pouvoir sans lui donner l'occasion de présenter des observations sur la question.

[28] Je suis convaincu que la division générale a commis des erreurs. Elle a elle-même soulevé une question sans donner aux parties un avis de son intention de le faire, puis il a fondé sa décision sur cette question sans donner au ministre la possibilité de répondre.

La division générale n'a pas tenu compte du critère juridique pour soulever une nouvelle question

[29] D'après ce que je peux voir, l'intimé n'a jamais soutenu que le ministre n'avait pas le pouvoir de réexaminer sa décision de lui accorder le SRG. Il n'y a certainement rien à cet effet dans ses observations écrites au ministre ou à la division générale. Il n'existe aucun enregistrement de l'audience devant la division générale, mais je doute que l'intimé ait soulevé la question à cet égard.

[30] La première indication que le pouvoir du ministre était en cause est survenue plusieurs semaines plus tard, lorsque la division générale a rendu sa décision. Cela aurait été une chose si la division générale avait soulevé la question en passant ou par intérêt. Toutefois, sa décision reposait entièrement sur une interprétation particulière de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* qui limitaient de façon stricte les pouvoirs du ministre.

[31] Dans une affaire intitulée *Mian*, la Cour suprême du Canada a dit que les décideurs ont le droit de soulever de nouvelles questions, mais seulement si le défaut de le faire risquait d'entraîner une injustice importante¹⁶. Trois autres questions doivent être posées :

- Le décideur a-t-il la compétence de soulever la nouvelle question?
- Le dossier contient-il suffisamment d'information pour régler la question?

¹⁶ Voir la décision *R c Mian*, 2014 CSC 54.

- Le fait de soulever la question causerait-il un préjudice procédural à l'une ou l'autre des parties?

Si une nouvelle question doit être soulevée, le décideur doit donner aux parties un préavis suffisant et la possibilité de répondre.

[32] Je ne vois rien dans la décision de la division générale qui me porte à croire qu'elle s'est penchée sur l'une ou l'autre des considérations ci-dessus. Cela constitue une erreur de droit.

La division générale a enfreint une règle d'équité procédurale

[33] L'affaire *Mian* est fondée sur l'un des principes fondamentaux de l'équité procédurale, soit le droit d'être entendu. Ce droit comprend à la fois le droit d'une partie de connaître les arguments avancés contre elle et le droit d'y répondre¹⁷. Le déni du droit d'être entendu est bien établi comme un manquement à la justice naturelle et constitue un motif pour une nouvelle audience.

[34] La décision de la division générale a suivi un raisonnement introduit par une affaire de la division d'appel intitulée *BR c Canada*¹⁸. Dans cette affaire, on a conclu que le pouvoir du ministre de réexaminer ses approbations antérieures au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et le *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* n'était pas illimité, et qu'il pouvait seulement être exercé dans les cas de fraude.

[35] La décision *BR* a par la suite été annulée à la suite d'un contrôle judiciaire, mais elle n'a jamais été universellement acceptée au sein du Tribunal. Certains membres

¹⁷ Voir la décision *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1999 CanLII 699 (CSC), [1999] 2 RCS 817.

¹⁸ Voir la décision *BR c Canada (Ministre de l'Emploi et du Développement social)*, 2018 TSS 844.

l'ont suivie¹⁹, d'autres l'ont rejetée²⁰ et d'autres ont tenté de trouver une position intermédiaire²¹.

[36] Lorsque la division générale a rendu sa décision en novembre 2021, le débat entourant la décision *BR* durait depuis plus de trois ans. Pourtant, la division générale a traité *BR* comme une loi établie et n'a aucunement laissé entendre qu'elle était controversée. La division générale a peut-être trouvé *BR* « convaincante », mais elle n'a pas expliqué pourquoi, et elle n'a pas reconnu qu'il y avait une autre version de l'histoire. De plus, le ministre n'a jamais eu la chance de raconter cette histoire.

[37] La division générale a rendu sa décision sans aviser le ministre que son pouvoir de réévaluer l'admissibilité des parties requérantes aux prestations de la sécurité de la vieillesse serait soulevé en tant que nouvelle question pendant ou après l'audience. À défaut d'un préavis suffisant, le ministre n'a pas été en mesure de connaître les arguments invoqués contre lui et de répondre à une nouvelle question qui a finalement tranché en faveur de l'intimé.

Réparation

[38] Lorsque la division générale fait une erreur, la division d'appel peut la corriger de deux façons : elle peut i) renvoyer l'affaire à la division générale pour qu'elle la juge à nouveau ou ii) rendre la décision que la division générale aurait dû rendre²².

[39] Le Tribunal a l'obligation de procéder aussi rapidement que l'équité le permet. Habituellement, j'aurais tendance à rendre la décision que la division générale aurait dû rendre et à trancher cette question sur le fond, mais je ne pense pas que le dossier soit assez complet pour que je le fasse. Il en est ainsi parce que l'audience de la division générale n'a pas été enregistrée et que, par conséquent, je n'ai aucun moyen

¹⁹ Voir la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c JA*, 2020 TSS 414 et la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c MB*, 2021 TSS 8. Cette dernière affaire a été portée devant la Cour d'appel fédérale sous le nom de *Burke*.

²⁰ Voir la décision *RS c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 1350 et la décision *RD c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, GP-18-1472

²¹ Voir la décision *MR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 93.

²² Voir l'article 59(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

d'examiner le témoignage de l'intimé au sujet de ses ententes familiales au cours des années en question.

[40] Contrairement à la division d'appel, le mandat principal de la division générale consiste à soupeser la preuve et à tirer des conclusions de fait. Par conséquent, elle est intrinsèquement mieux placée que moi pour entendre le témoignage de l'intimé et pour explorer les pistes d'enquête qui pourraient en découler. Dans ce cas particulier, j'estime que la seule option qui s'offre à moi est de renvoyer l'affaire à la division générale pour une nouvelle audience.

Conclusion

[41] Pour les raisons qui précèdent, je conclus que la division générale a commis une erreur de droit et a manqué à un principe d'équité procédurale. Comme le dossier n'est pas assez complet pour que je tranche la question sur le fond, je renvoie l'affaire à la division générale pour une nouvelle audience.

[42] L'appel est accueilli.



Membre de la division d'appel