



Le 27 août 2014

[TRADUCTION]

Madame Murielle Brazeau
Présidente
Tribunal de la sécurité sociale
C. P. 9812
Succursale T, SPC
Ottawa (Ontario) K1G 6S3

Objet : Audiences du Tribunal de la sécurité sociale

Madame,

Je vous écris au nom de la Section nationale du droit administratif de l'Association du Barreau canadien (la Section de l'ABC) dans le but d'exprimer nos préoccupations concernant le processus du choix du mode d'audience par les membres du Tribunal de la sécurité sociale. Dans sa forme actuelle, le processus de la prise de décision manque de transparence, en raison de l'absence de la publication des critères et des décisions rendues exposant les motifs du choix du mode d'audience.

L'ABC est une association nationale qui regroupe plus de 37 500 juristes, dont des avocats, notaires du Québec, professeurs de droit et étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association sont l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. La Section de l'ABC compte des juristes de toutes les régions du Canada exerçant en droit administratif qui traitent des questions pratiques liées aux tribunaux administratifs.

Tout en reconnaissant que les membres du Tribunal doivent obéir à l'impératif dicté par la loi de choisir les moyens les plus efficaces pour régler les causes, le mode d'audience doit respecter les règles de justice naturelle et paraître également s'y conformer. Nous recommandons que le tribunal change ses pratiques actuelles pour que le public puisse connaître le processus et les critères du choix du mode d'audience, et examiner les motifs justifiant le choix dans chaque cas. Ces changements garantiraient mieux l'équilibre entre l'efficacité et la transparence, le respect de la justice naturelle, et en fin de compte la confiance du public dans l'intégrité des décisions du Tribunal.

Les procédures actuelles, la transparence et la justice naturelle

Dans les cas autres que les demandes de permission d'en appeler d'une décision (lesquelles doivent être présentées par écrit), le Tribunal peut choisir le mode d'audience de sa propre initiative¹. Cependant, comme pour les autres pouvoirs conférés par la loi, le choix du Tribunal n'est pas absolu. Le Tribunal ne peut, par exemple, utiliser ce pouvoir d'une manière non conforme aux objectifs de la loi ou incompatible avec les principes de justice naturelle.

¹ Article 21 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* DORS/2013-60 [« Règlement »].

Le fait de regrouper quatre tribunaux pour créer le Tribunal de la sécurité sociale a permis une importante rationalisation administrative. C'est en effet par souci d'efficacité que la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* a été adoptée. Comme l'exprimait alors la sénatrice Marjory LeBreton :

Le nouveau tribunal de la sécurité sociale entendra des appels par le biais d'un processus équitable, rapide et accessible aux Canadiens, et exempt de chevauchements sur le plan de l'administration.

Car c'est là où le bât blesse. Parce qu'il existe des recoupements entre les différents groupes, le gouvernement a voulu combiner les efforts de ceux-ci afin d'éliminer les dédoublements, simplifier le processus, corriger une situation problématique et rendre les choses plus justes, plus rapides, et plus accessibles².

Le Règlement place d'ailleurs l'efficacité au cœur des procédures du Tribunal. L'article 2 prévoit que le Règlement « est interprété de façon à permettre d'apporter une solution à l'appel ou à la demande qui soit juste et la plus expéditive et économique possible », tandis que l'al. 3(1)a) exige au tribunal de veiller « à ce que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent ». Dans la même veine :

- les termes « sans délai » apparaissent 13 fois dans le Règlement;
- les audiences (même les appels) sont présidées par un seul membre du Tribunal, et non une formation de trois membres;
- il existe quatre sortes d'audience possibles : comparution en personne, vidéoconférence, téléconférence et par écrit;
- il n'y a qu'un seul ajournement de plein droit (par. 11(2) du Règlement);
- il existe des mécanismes pour la tenue d'une conférence préparatoire, pour la participation à un processus de règlement de différends et pour la tenue d'une conférence de règlement (par. 15 à 17 du Règlement);
- la division générale assure la fonction de surveillance, par l'exercice de son pouvoir de rejeter de façon sommaire une demande;
- La division d'appel assure, elle aussi, la fonction de surveillance : pour tous les appels des décisions de la division générale, sauf pour les rejets de façon sommaire, les appelants doivent présenter une demande de permission d'en appeler sous forme écrite (articles 39 et 40 du Règlement).

La Section de l'ABC loue les efforts visant la simplification et reconnaît que l'efficacité constitue un aspect important de l'accès à la justice, compte tenu surtout de la somme énorme de dossiers en attente auprès du Tribunal. Toutefois, ces préoccupations doivent être mises en balance avec les principes de justice naturelle, comme le souligne le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation³.

L'un de ces principes affirme qu'il faut aviser les parties des motifs des décisions, et qu'« il ne suffit pas que justice soit rendue, mais qu'elle donne également l'apparence d'être rendue ». Les parties devant le Tribunal doivent savoir les motifs justifiant le choix d'un mode d'audience particulier pour leurs causes et les décisions doivent être accessibles au public.

² *Débats du Sénat*, 41^e législature, 1^{re} session, Volume 148, Numéro 130 (12 déc. 2012).

³ (2013) Gaz C II 866 (« Le respect de ces principes est primordial et est confirmé dans le Règlement »).

Pour l'heure, les motifs du Tribunal justifiant ses choix du mode d'audience ne sont pas facilement accessibles et peu de décisions du Tribunal sont publiées dans les bases de données publiques⁴. Dans les décisions qui sont publiées, il est impossible d'identifier les motifs sur lesquels se fonde le Tribunal pour déterminer le mode d'audience. Généralement, la décision dit que le mode d'audience a été choisi « pour les motifs mentionnés » dans l'avis d'audience, lequel peut être accessible à l'instance d'appel dans le dossier, mais non au public. Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) affirme que « Cette décision revient aux membres et est fondée sur une combinaison de facteurs définis par les politiques sur le TSS »; ces politiques ne semblent pourtant pas être accessibles au public.

Dans ce vide, les médias ont exprimé leurs préoccupations sur l'approche utilisée par les membres du Tribunal pour effectuer ces choix.⁵

Recommandations

Le mode d'audience constitue souvent un aspect important du droit de faire valoir son point de vue selon les principes de justice naturelle. Qui plus est, l'efficacité se trouve renforcée lorsque les participants connaissent le processus, car cela leur permet de simplifier la présentation de leur dossier et d'éviter les appels et procédures de révision inutiles⁶. Bien que la loi n'exige pas toujours un mode d'audience particulier, une décision du choix du mode d'audience dans un cas donné devrait être fondée sur des motifs accessibles au public, selon des critères qui sont aussi à la disposition du public. Si les normes régissant le choix des procédures du Tribunal ne sont pas identifiables, les parties, le public ou les tribunaux ne peuvent être en mesure de vérifier si le Tribunal applique des critères justes et s'il est cohérent dans son approche, ce qui mine la confiance dans le processus.

La Section de l'ABC recommande d'apporter les changements suivants à la pratique du Tribunal :

1. Permettre aux appelants d'indiquer leur préférence quant au mode d'audience, de même que leurs motifs.
2. Publier de façon bien visible sur le site Web du Tribunal la politique régissant le choix du mode d'audience.
3. Inclure les motifs justifiant le choix du mode d'audience dans les décisions définitives, surtout si le choix est contraire au choix d'un appelant ou s'il est litigieux. Nous invitons également le Tribunal à publier davantage ses décisions afin de former une « masse critique » de jurisprudence portant sur le processus de sélection du mode d'audience.

⁴ Au 28 juillet 2014, il y avait 39 décisions publiées sur le site CanLII, tandis que l'article du *Globe and Mail* cité ci-dessus dans le texte indique que le Tribunal a rendu 405 décisions dans ses 13 premiers mois d'activité.

⁵ Par exemple [TRADUCTION] « Tribunal can deny in-person appeals in disability benefits cases » (Le pouvoir du Tribunal de refuser les appels en personne dans les cas liés aux prestations d'invalidité), *Globe and Mail* (6 juillet 2014), en ligne (uniquement en anglais) : www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-guts-already-overloaded-tribunal/article19485258

⁶ La REIR affirme que :
La réglementation est nécessaire, car il faut fournir à tous les intervenants du système d'appel, à savoir les appelants et leurs représentants, les administrateurs du tribunal et les décideurs, un moyen de comprendre les règles et procédures du TSS et de travailler de manière efficace dans le cadre de ce système.

4. Fournir aux membres du Tribunal des lignes directrices qui précisent que ceux-ci doivent inclure, si leurs motifs renvoient à l'avis d'audience, des extraits pertinents dans la décision.

En général, nous sommes d'accord que le choix de l'audience devrait être laissé à la personne qui rend la décision, qui devra déterminer le mode d'audience nécessaire pour garantir un processus équitable et rendre la meilleure décision. Nous recommandons que la politique du Tribunal relative au choix de l'audience tienne compte de ce qui suit :

- l'importance des décisions pour les personnes concernées⁷;
- une audience en personne est généralement exigée lorsque les faits sont contestés ou lorsqu'une évaluation de la crédibilité est par ailleurs nécessaire⁸;
- qu'une audience en personne est exigée lorsqu'elle est nécessaire afin de permettre à la personne concernée de participer efficacement au processus⁹.

Nous espérons que nos recommandations sont utiles et serons heureux de vous faire part d'autres commentaires ou précisions dont vous avez besoin. La Section de l'ABC serait ravie de pouvoir discuter d'autres questions d'intérêt commun avec le TSS. Nous avons, par exemple, de l'expertise dans la formation juridique portant sur les litiges relatifs à la Charte devant les tribunaux administratifs.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments distingués.

(Lettre originale signée par Kerri Froc au nom de Lorna Pawluk)

Lorna Pawluk
Présidente, Section du droit administratif

⁷ Voir *Campbell v. Workers' Compensation Board*, 2012 SKCA 56 aux paragraphes 77 à 79.

⁸ Voir *Khan v. University of Ottawa*[1997] O.J. n° 2650 (Cour d'appel de l'Ontario) aux paragraphes 21 et 22. Voir également *Conboy v. Minister of Social Development* (20 juin 2005), Appel N° CP17501 (Commission d'appel des pensions) (concernant [TRADUCTION] « L'importance primordiale de la comparution en personne du réclamant » devant la Commission et qui affirme que [TRADUCTION] « C'est le rôle et le devoir de la personne qui tranche l'affaire d'évaluer la crédibilité en observant le comportement du témoin pendant son témoignage. Celui ou celle qui tranche l'affaire ne peut pas véritablement évaluer le comportement du témoin en écoutant celui-ci ou celle-ci au téléphone »).

⁹ Donald J. M. Brown et John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Toronto : Canvasback Publishing, 1998, édition en feuilles mobiles mises à jour jusqu'en décembre 2013) à 10-5-10 -6. Le rapport de Ron Ellis, publié en 2014, « Utilisation de la vidéoconférence lors des audiences sur les demandes d'asile » et, ultérieurement, la « Réponse de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada au rapport sur l'utilisation de la vidéoconférence lors des audiences sur les demandes d'asile » sont instructifs en ce qui concerne ce qui doit être fait pour permettre une participation efficace de la personne concernée dans ce contexte. (En ligne : www.irb-cisr.gc.ca/Fra/transp/ReviewEval/Pages/Video.aspx; et www.irb-cisr.gc.ca/Fra/transp/ReviewEval/Pages/VideoRespRep.aspx)