

[TRADUCTION]

Citation : I. G. c. *Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2015 TSSDGSR 107

Date : Le 22 septembre 2015

Numéro de dossier : GP-14-963

DIVISION GÉNÉRALE - Section de la sécurité du revenu

Entre:

I. G.

Appelante

et

**Ministre de l'Emploi et du Développement social
(antérieurement ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences)**

Intimé

Décision rendue par : Raymond Raphael, membre de la division générale – section de la sécurité du revenu

Audience tenue au moyen de questions et réponses du 5 juin au 22 septembre 2015.

MOTIFS ET DÉCISION

INTRODUCTION

[1] L'appelante a présenté une demande de prestation de décès et de pension de survivant au titre du *Régime de pensions du Canada* au nom de M. G. (le cotisant) décédé le 19 juillet 2012. L'intimé a rejeté la demande lors de l'examen initial, puis après réexamen. L'appelante a porté la décision du réexamen en appel auprès du Tribunal de la sécurité sociale (le Tribunal) le 3 mars 2014.

[2] L'audience du présent appel a eu lieu au moyen de questions et de réponses pour les motifs suivants :

- a) Il y a des lacunes dans les renseignements qui figurent au dossier, et/ou certaines précisions doivent être apportées.
- b) Ce mode d'audience respecte l'exigence prévue par le *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* selon laquelle 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

[3] Selon le paragraphe 64(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (la *Loi*), le Tribunal peut trancher toute question de droit ou de fait pour statuer sur une demande présentée sous le régime de cette loi.

[4] Le paragraphe 64(2) de la *Loi* prévoit que, dans le cas d'une demande visant le *Régime de pensions du Canada*, le Tribunal peut seulement trancher toute question de droit ou de fait concernant :

- a) l'admissibilité d'une personne à une prestation ou le montant de cette prestation;
- b) l'admissibilité d'une personne à un partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension ou le montant de ce partage;

- c) l'admissibilité d'une personne à bénéficier de la cession de la pension de retraite d'un cotisant ou le montant de cette cession;
- d) l'opportunité d'infliger une pénalité en vertu de la partie II de cette loi ou le montant de cette pénalité.

Dispositions pertinentes du Régime de pensions du Canada

[5] Selon l'alinéa 44(1)c) du *Régime de pensions du Canada*, une prestation de décès doit être payée à la succession d'un cotisant qui a versé des contributions pendant au moins la période minimale d'admissibilité.

[6] L'alinéa 44(1)d) du *Régime de pensions du Canada* prévoit que, sous réserve de certaines conditions, une pension de survivant doit être payée à la personne qui a la qualité de survivant d'un cotisant qui a versé des cotisations pendant au moins la période minimale d'admissibilité.

[7] Le paragraphe 44(3) du *Régime de pensions du Canada* prévoit, pour l'application des alinéas 44(1)c) et d), que le cotisant n'est réputé avoir versé des cotisations pendant au moins la période minimale d'admissibilité que s'il a versé des cotisations au cours de sa période cotisable :

- a) soit pendant au moins trois années, représentant au moins le tiers du nombre total d'années entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable, celle-ci ne comprenant pas tout mois dans une année qui suit l'année où il atteint l'âge de soixante-cinq ans et à l'égard de laquelle ses gains non ajustés ouvrant droit à pension étaient égaux ou inférieurs à son exemption de base pour cette année;
- b) soit pendant au moins dix années.

[8] Selon l'article 49 du *Régime de pensions du Canada*, la période cotisable d'un cotisant est la période commençant soit le 1^{er} janvier 1966, soit lorsqu'il atteint l'âge de dix-huit ans, selon le plus tardif de ces deux événements, et se terminant le mois de son décès, mais cette

période ne comprend pas un mois qui, en raison d'une invalidité, est exclu de la période cotisable de ce cotisant conformément à la présente loi ou à un régime provincial de pensions.

[9] L'alinéa 52(3)a) du *Régime de pensions du Canada* prévoit qu'un cotisant est réputé avoir versé une cotisation pour une année quelconque à l'égard de laquelle ses gains non ajustés ouvrant droit à pension excèdent son exemption de base pour l'année, et il est réputé n'avoir versé aucune cotisation pour une année quelconque dans le cas contraire.

QUESTION EN LITIGE

[10] Les cotisations au Régime de pensions du Canada (RPC) versées par le cotisant pendant sa période minimale d'admissibilité (PMA) sont-elles suffisantes pour établir l'admissibilité de l'appelante à la prestation de décès et à la pension de survivant du RPC?

CONTEXTE ET PREUVE

[11] L'appelante est la veuve de feu M. G., né en URSS en avril 1949 et décédé en Israël le 19 juillet 2012. Le registre des gains du cotisant indique que ce dernier a cotisé suffisamment au RPC de 1971 à 1979 (un total de neuf ans). Il montre également que l'appelante a versé des cotisations de 3,15 \$ en 1970, qui n'ont jamais été remboursées.

[12] Les parties ne s'entendent pas sur la nécessité de prendre en compte les cotisations non remboursées de 1970 pour déterminer si le cotisant a versé des cotisations pendant la PMA requise de 10 ans. Si ces cotisations sont prises en compte, le cotisant aura cotisé pendant les dix années requises. Dans le cas contraire, il n'aura versé des cotisations que pendant neuf ans.

QUESTIONS

[13] Le 5 juin 2015, le Tribunal a envoyé les questions suivantes à l'intimé :

1. Les cotisations de 3,15 \$ versées par le cotisant en 1970 ont-elles déjà été remboursées?
2. Le cas échéant, veuillez fournir la date de remboursement ainsi que les documents à l'appui.
3. Si les cotisations n'ont pas été remboursées, veuillez indiquer pourquoi.

4. Dans vos observations, vous indiquez que les cotisations de 1970 doivent être « valides », alors que le paragraphe 44(3) fait seulement référence aux cotisations. Sur quoi vous fondez-vous pour dire que les cotisations doivent être « valides »? Veuillez également fournir les raisons pour lesquelles les cotisations de 1970 ne devraient pas être considérées comme valides.

Réponse de l'intimé

[14] Voici les réponses fournies par l'intimé, le 2 juillet 2015, aux questions du Tribunal :

1. Les cotisations de 1970 auraient dû être remboursées une fois produite la déclaration de revenus du cotisant décédé pour l'année d'imposition de 1970; il semble cependant que le cotisant n'a pas produit de déclaration de revenus pour cette année-là. Tout remboursement aurait été effectué dans le cadre du processus de déclaration de revenus, et l'Agence du revenu du Canada (ARC) aurait remboursé les cotisations au cotisant si ce dernier avait produit une déclaration de revenus.
2. Dans sa réponse, l'intimé a indiqué ce qui suit : [traduction] « Nous ne pouvons étayer cette information par aucun élément de preuve, et l'ARC est l'organisme compétent en ce qui a trait au remboursement ».
3. Dans sa réponse, l'intimé a fait référence au paragraphe 38(1) du *Régime de pensions du Canada* qui prévoit que le ministre rembourse un versement excédentaire fait par un employé, si ce dernier en fait la demande dans les quatre ans qui suivent la fin de l'année où il a fait le versement.
4. Le gain de 325 \$ réalisé par l'appelante en 1970 était inférieur au montant de l'exemption de base de l'année (EBA), qui était de 600 \$. L'intimé s'est reporté aux alinéas 8(1)a) et b) et a déclaré que, pour que les cotisations soient prises en compte dans le calcul des prestations du RPC, les gains ouvrant droit à pension doivent excéder l'EBA.

Réponse de l'appelante

- a) L'appelante a déclaré que l'intimé avait admis que les cotisations auraient dû être remboursées une fois la déclaration de revenus pour 1970 produite, et qu'aucune déclaration de revenus n'avait été produite pour cette année-là.
- b) Les observations de l'intimé sont fallacieuses. Le tableau dans lequel figurent les détails des gains montre que les gains réalisés par le cotisant en 1970 étaient de 325 \$. L'appelante a précisé que non seulement les personnes ayant un revenu annuel de 325 \$ n'ont pas à produire une déclaration de revenus, mais aussi que le cotisant n'aurait pas pu demander le remboursement de sa cotisation au RPC pour l'année en question même s'il avait produit une déclaration de revenus.
- c) L'intimé n'a présenté aucun élément de preuve à l'appui de son affirmation selon laquelle la cotisation au RPC aurait été remboursée si une déclaration de revenus avait été produite, et il a admis qu'il ne pouvait étayer cette information par aucun élément de preuve.
- d) Il incombe à l'intimé de convaincre le Tribunal qu'il avait et continue d'avoir une excuse valable pour ne pas avoir remboursé la cotisation versée par le défunt en 1970, puisque c'est l'intimé qui a refusé de déclarer le cotisant admissible à une pension au motif qu'il lui manquait une année de cotisation par rapport au nombre d'années requis pour recevoir une pension. L'intimé ne peut s'acquitter de ce fardeau en affirmant simplement que [traduction] « la cotisation au RPC aurait été remboursée » – sans que soit présenté un élément de preuve à l'appui de cette affirmation –, et [traduction] « qu'[il] ne peut étayer cette information par aucun élément de preuve ». Le Tribunal ne devrait pas s'appuyer sur les allégations non fondées de l'intimé.
- e) Le ministre n'a jamais allégué que la cotisation de 1970 n'aurait pas dû être déduite et présentée par l'employeur du cotisant à ce moment-là.
- f) La position du ministre est fondée sur le paragraphe 38(1) du *Régime de pensions du Canada* qui prévoit que le ministre doit rembourser un versement

excédentaire si un employé présente une demande de remboursement dans les quatre ans suivant la fin de l'année où il a fait le versement excédentaire, mais l'appelante estime que ce raisonnement est trompeur, car le défunt cotisant n'a jamais été informé que la cotisation de 1970 aurait été invalide. En outre, dans l'état des cotisations d'octobre 2008, produit par le RPC (GD8-6), il n'y a aucune différence entre la cotisation de 1970 et celles versées de 1971 à 1979. *Le Tribunal a fait remarquer qu'au contraire, il y a une distinction, puisque ce document ne montre pas le montant des gains non ajustés ouvrant droit à pension pour 1970, mais qu'il présente les montants relatifs aux gains des autres années au cours desquelles des cotisations ont été versées.*

- g) Le ministre a simplement répété que la cotisation de 1970 n'était pas une cotisation valide, même si, comme l'a soutenu l'appelante auparavant, le paragraphe 44(3) du *Régime de pensions du Canada* emploie le terme « cotisations » sans l'accoler de l'adjectif « valides ».
- h) Lorsqu'une instance gouvernementale utilise un texte juridique qu'elle a rédigé pour refuser de verser une prestation, il doit être clair d'après le libellé du texte qu'il y a lieu de refuser la prestation.
- i) Le ministre est empêché par préclusion d'invoquer l'argument selon lequel la cotisation de 1970 n'est pas valide, puisqu'il a accepté et retenu cette cotisation pendant 45 ans.

OBSERVATIONS

[16] Les observations de l'appelante sont présentées dans sa réponse datée du 9 mars 2015 (GD-5), sa réponse du 21 juillet 2015 aux réponses de l'intimé (GD-8, voir le paragraphe 15 ci-dessus) et sa réponse du 25 août 2015 à la demande que l'appel soit rejeté (GD-10). Le Tribunal a examiné attentivement ces observations, et les arguments les plus pertinents sont les suivants :

- a) Bien que l'intimé soutienne que la cotisation versée par le défunt cotisant en 1970 n'était pas une cotisation « valide », le mot « cotisations » n'est pas accolé de l'adjectif

« valides » au paragraphe 44(3) du *Régime de pensions du Canada*; lorsqu'il s'est fondé sur ce paragraphe, l'intimé a ajouté le terme « valides » pour qualifier le terme « cotisations ». Le mot « valides » ne figure pas dans l'article sur lequel s'est fondé l'intimé.

- b) Ayant envoyé périodiquement, pendant 43 ans, des états des gains dans lesquels la cotisation de 1970 n'était pas considérée comme « non valide », et ayant accepté et retenu cette cotisation pendant 45 ans, le ministre est responsable d'un délai préjudiciable et est donc empêché par préclusion d'invoquer l'argument selon lequel la cotisation de 1970 ne peut être prise en compte pour établir la période de dix ans de cotisations exigée par le *Régime de pensions du Canada*;
- c) Selon un principe bien établi du droit canadien, les articles d'une loi doivent être lus selon leur sens manifeste et aucun mot ne doit être ajouté ou retiré pour arriver à une conclusion différente de celle qui aurait été tirée si ces articles avaient fait l'objet d'une simple lecture, à moins que les articles soient ambigus. L'appelante soutient que le libellé du *Régime de pensions du Canada* est simple, clair et sans ambiguïté, et qu'il ne devrait pas être modifié par l'ajout des termes « valides » ou « considérées » pour tenter de retirer et de nier des droits à un cotisant au Régime.
- d) L'intimé aurait dû prendre en considération les cotisations versées en 1970. Ainsi, l'exigence relative à la PMA, selon laquelle des cotisations doivent être versées pendant au moins dix ans, a été satisfaite.

[17] Les observations de l'intimé sont exposées dans celles datées du 21 janvier 2015 (GD-4), dans sa réponse aux questions du Tribunal, datée du 2 juillet 2015 (GD-7 – voir le paragraphe 14, précité) et dans sa demande de rejet datée du 22 juillet 2015 (GD-9). Le Tribunal a examiné attentivement ces observations, et les arguments les plus pertinents sont les suivants :

- a) L'appelante ne peut pas toucher la prestation de décès et la pension de survivant du défunt cotisant parce que les cotisations de ce dernier au RPC ne sont pas suffisantes;

- b) La période de cotisation du défunt s'étend de mai 1967 à juillet 2012, et a duré 46 ans. Selon les dispositions du *Régime de pensions du Canada*, le défunt devait avoir versé des cotisations valides au RPC pendant au moins dix ans pour être admissible; malheureusement, il a versé des cotisations valides pendant seulement neuf ans, soit de 1971 à 1979;
- c) Les cotisations de 1970 ne devraient pas être prises en compte parce que les gains de 325 \$ réalisés pendant cette année-là étaient inférieurs à l'EBA de 600 \$. Les cotisations sont établies en fonction du montant des gains déclarés provenant d'un emploi, et les cotisations relatives à des montants inférieurs à l'EBA sont considérées comme non valides;

ANALYSE

[18] Au titre des dispositions des articles 44 et 49 du *Régime de pensions du Canada* susmentionnées, la période de cotisation du cotisant aux fins de calcul de la PMA s'étend de mai 1967 (le mois après qu'il a eu dix-huit ans) à juillet 2012 (le mois de son décès). La durée de cette période est donc de 46 ans, car toutes les années comprises entièrement ou partiellement dans la période cotisable sont prises en compte. Pour que l'appelante puisse toucher une prestation de décès, le défunt cotisant devait avoir versé des cotisations pendant au moins dix ans.

[19] Les parties ont convenu que les cotisations versées par le défunt de 1971 à 1979, soit un total de neuf ans, devraient être prises en compte. Le litige porte sur la question de déterminer si les cotisations de 3,15 \$ versées par le défunt en 1970 devraient être prises en compte.

[20] L'appelante est d'avis que ces cotisations devraient être prises en considération et que, par conséquent, le cotisant a versé des cotisations pendant le nombre d'années requis, soit dix ans, de sorte que l'exigence relative à la PMA est respectée. L'intimé estime cependant que ces cotisations ne devraient pas être prises en compte et que, par conséquent, le cotisant a versé des cotisations pendant seulement neuf ans et que l'exigence relative à la PMA n'est pas respectée.

[21] Pour les motifs exposés ci-après, le Tribunal a établi que les cotisations de 1970 ne devraient pas être prises en compte et que, par conséquent, le cotisant n'a pas versé suffisamment de cotisations pour que les exigences relatives à la PMA soient satisfaites.

[22] L'appelante soutient que l'intimé essaie d'introduire le terme « valides » dans les alinéas 44(1)c) et d) ainsi que dans le paragraphe 44(3), même si ce mot ou tout autre terme similaire ne figure dans aucune de ces dispositions. Dans son argument, l'appelante n'a pas tenu compte de l'alinéa 52(3)a) du *Régime de pensions du Canada* (voir le paragraphe 9, précité) qui précise qu'un cotisant est réputé n'avoir versé aucune cotisation pour une année quelconque à l'égard de laquelle ses gains non ajustés ouvrant droit à pension n'excèdent pas son exemption de base pour l'année. Les gains de 325 \$ réalisés par le cotisant en 1970 étaient inférieurs à l'EBA de 600 \$, et le cotisant est réputé n'avoir versé aucune cotisation pour cette année-là.

[23] Pour rendre la décision *Ministre de la santé nationale et du bien-être social c. Poland* (25 août 1992), CP 2343 (CAP), la Commission d'appel des pensions (CAP) a pris en considération l'alinéa 52(3)a). Dans cette affaire, la CAP avait établi que les gains réalisés par l'appelant en 1984 et en 1985, lesquels étaient inférieurs à l'EBA, ne devraient pas être pris en compte pour déterminer si l'appelant a versé des cotisations pendant au moins cinq ans, sur une période de dix ans, en vue d'établir la PMA relative à une pension d'invalidité.

[24] Après avoir exposé les dispositions de l'alinéa 52(3)a), la CAP a déclaré ce qui suit :

Par conséquent, étant donné que les gains non ajustés ouvrant droit à pension de l'intimé n'excédaient pas l'exemption de base en 1984 et 1985, il est « réputé » n'avoir versé aucune cotisation pour ces deux années en vertu de l'alinéa cité ci-dessus.

Toutefois, les cartes sont un peu brouillées par le fait que durant ces deux années, des retenues ont été faites sur ses gains et envoyées au ministère, ce qui est inscrit au registre. Comme ces gains étaient minimaux, les cotisations étaient elles aussi minimales, équivalant en tout à 50 cents.

Normalement, dans pareil cas, un remboursement est fait à la demande du cotisant. Dans le cas qui nous occupe, le cotisant n'a pas fait de demande de remboursement, et les montants sont restés dans le registre du cotisant, c'est-à-dire l'intimé.

[...]

En pareil cas, et étant donné que tout gain appelle normalement une cotisation, même si celle-ci est minime, si les gains annuels n'excèdent pas l'exemption de base, il ne peut y avoir eu, selon la loi, une cotisation valide qui pourrait créer une admissibilité à la pension.

[25] La Cour d'appel fédérale a également tenu compte de l'alinéa 52(3)a pour rendre la décision *Walters c. MEI* (motifs présentés le 8 février 1996) dans laquelle elle a établi que la cotisation versée par l'appelante en 1998, laquelle était inférieure à l'EBA, ne devrait pas être prise en considération pour établir son admissibilité selon la PMA. La Cour d'appel fédérale a fait observer ce qui suit :

Il n'est pas non plus possible de conclure que la requérante a fait une cotisation valide en 1988, même si sa cotisation pour cette année ne s'est établie qu'à 6,12 \$, ce qui est bien en-deçà de son exemption de base, au motif que la cotisation a été inscrite dans le registre de la requérante pour cette année-là et que, après quatre ans, cette cotisation est réputée exacte aux termes de l'article 97. Cet article, qui est l'un de ceux traitant de l'administration du *Régime*, établit sans conteste que le montant inscrit dans le registre tenu conformément au *Régime* est exact, mais c'est le paragraphe 52(3) du *Régime*, faisant partie des dispositions de base en matière d'admissibilité, qui détermine si cette somme est suffisante pour constituer une cotisation annuelle valide.

[26] Le Tribunal s'est également penché sur la question de préclusion soulevée par l'appelante. Le Tribunal a fait état de la décision *Rosenblood Estate v. Law Society of Upper Canada* [1989] O.J. N° 240 p. 10, rendue par le juge R.E. Holland, dans laquelle celui-ci a déclaré ceci : [Traduction] « Pour que le principe de préclusion s'applique, il faut aussi que le comportement de l'assureur sur lequel la personne assurée s'est fondée soit au détriment de cette dernière ».

[27] L'intimé n'a pris aucune mesure qui aurait pu mener l'appelante à croire que les cotisations non remboursées seraient prises en compte dans la détermination de son admissibilité aux prestations. Dans l'état des cotisations d'octobre 2008 émis par le RPC (GD8-6), on remarque une différence entre la cotisation de 1970 et celles versées pendant la période allant de 1971 à 1979; le relevé ne montre pas le montant des gains non ajustés ouvrant droit à pension pour 1970, alors que de tels montants sont indiqués pour les années au cours desquelles les cotisations étaient suffisantes. Ceci est donc conforme à l'alinéa 52(3)a du *Régime de pensions du Canada*, puisque les gains ouvrant droit à pension n'étaient pas

suffisants pour cette année-là. De plus, rien ne démontre que le cotisant a manifesté une confiance préjudiciable. L'appelante n'allègue pas que le cotisant a agi ou pris des mesures précises en fonction de l'information contenue dans ces relevés.

[28] Le Tribunal conclut que les cotisations non remboursées de 1970 ne devraient pas être prises en compte pour établir l'admissibilité à la prestation de décès et à la pension de survivant. Il conclut également que le cotisant n'a versé des cotisations que pendant neuf ans (alors que le nombre d'années requis est de dix) et que, par conséquent, l'appelante n'est pas admissible à la prestation de décès et à la pension de survivant.

CONCLUSION

[29] L'appel est rejeté.

Raymond Raphael

Membre de la division générale – sécurité du revenu