



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation: *L. A. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 1207

Numéro de dossier du Tribunal : GP-18-466

ENTRE :

L. A.

Appelant/Requérant

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Ministre

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division générale – Section de la sécurité du revenu

DÉCISION RENDUE PAR : Jane Galbraith

Date de l'audience par Le 25 septembre 2018

téléconférence :

Date de la décision : Le 5 octobre 2018

DÉCISION

[1] La cotisante défunte a versé suffisamment de cotisations au Régime de pensions du Canada (RPC) pour que le requérant soit admissible à des prestations de décès et à une pension de survivant.

APERÇU

[2] L'épouse du requérant est décédée en février 2017. Elle a versé des cotisations au RPC de 1976 à 1984 inclusivement, pour un total de 9 ans.

[3] Elle a fait une demande de pension d'invalidité du RPC en avril 2000 conformément à la disposition relative aux demandes présentées en retard. Une pension d'invalidité du RPC lui a été accordée suite à l'appel devant Commission d'appel des pensions (CAP) qui a déterminé que la défunte avait prouvé qu'elle était invalide avant la fin de sa période minimale d'admissibilité (PMA) en décembre 1995. Elle a été réputée invalide en janvier 1999. Les versements de ses prestations ont commencé en mai 1999¹.

[4] Le ministre a rejeté la demande de prestations de décès et pension de survivant du RPC du requérant et celle-ci a aussi été refusée à la suite de la révision. Le Ministre a déclaré dans la décision découlant de la révision que la succession n'était pas admissible, car la défunte aurait dû verser des cotisations valides au RPC durant toute période de 10 ans de sa période cotisable, qui selon le Ministre s'étalait du 1^{er} janvier 1966 jusqu'au mois précédent la date du commencement de sa pension d'invalidité en mai 1999, soit jusqu'en avril 1999². Le requérant a interjeté appel de la décision découlant de la révision devant le Tribunal de la sécurité sociale.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

[5] Le Ministre a demandé que l'appel soit rejeté de façon sommaire. Ceci a été refusé, car le Ministre n'a pas fourni un argument juridique et factuel incontestable en appui à la position que la période cotisable s'est terminée dans le mois avant que la défunte ait commencé à recevoir une pension d'invalidité du RPC en mai 1999. Il a été suggéré que possiblement d'autres dates

¹ Article 42(2)(b), *Régime de pensions du Canada*.

² GD1-18.

pourraient être discutées relativement à l'invalidité de la défunte pour déterminer quand sa période cotisable se terminait.

[6] Le Ministre a présenté une observation datée du 11 septembre 2018 après avoir reçu cette lettre. Cette observation a été déposée en retard, mais j'ai décidé de l'accepter, car c'est un argument qui aurait pu être présenté verbalement à l'audience. Elle a été partagée avec le requérant.

QUESTION EN LITIGE

[7] La défunte cotisante a-t-elle versé suffisamment de cotisations au RPC pour que le requérant soit admissible à des prestations de décès et une pension de survivant?

ANALYSE

Faits non contestés

[8] Le Ministre a déclaré que la période cotisable de la défunte cotisante a commencé le 1^{er} janvier 1966. Le fils du requérant a demandé lors de l'audience si le début de la période cotisable pourrait avoir débuté lorsque sa mère est arrivée au Canada. J'ai donné des clarifications lors de l'audience et le fils du requérant a accepté que la législation est claire et que le début de la période cotisable est le 1^{er} janvier 1966³.

[9] Les deux parties s'entendent que la cotisante a versé des cotisations au RPC pendant 9 ans.

[10] Ce qui demeure constant dans les observations du Ministre c'est le fait que la cotisante avait 20 années à inclure dans la période du 1^{er} janvier 1966 au 31 décembre 1986. Le requérant convient que ces années devraient être incluses. Je suis d'accord que ces années comptent dans la période cotisable.

La période cotisable

³ Article 49, *Régime de pensions du Canada*.

[11] Dans la situation particulière de cet appel, la période cotisable, aux fins de la pension de survivant et aux prestations de décès, se termine au plus tôt le mois précédent celui durant lequel le cotisant atteint 70 ans, le mois de son décès ou le mois précédent le début du versement de la pension de retraite; mais cette période ne comprend pas tout mois de la période cotisable exclu « en raison d'une invalidité » ou tout mois durant lequel le cotisant était bénéficiaire d'une allocation familiale (clause pour élever des enfants)⁴. Ceci signifie que pour déterminer la période cotisable de l'épouse du requérant, je dois déterminer les mois exclus selon le RPC et aussi les mois exclus « en raison d'invalidité ».

La clause pour élever des enfants (CEE) devrait être appliquée

[12] Les années durant lesquelles la cotisante au RPC était bénéficiaire d'une allocation familiale ou la première responsable des soins des enfants de moins de 7 ans peuvent être exclues de la période cotisable⁵. Il y a eu certaines ambiguïtés relativement à cette exclusion dans les différentes observations du Ministre. Dans l'observation du Ministre du 13 juin 2018, ceci a été constaté et, dans ce cas, les années de 1986 à 1991 ont été enlevées de la période cotisable lorsque celle-ci a été calculée. Toutefois, dans l'observation du Ministre du 11 septembre 2018, cette exclusion n'a pas été incluse dans leurs calculs, augmentant sa période cotisable de 6 ans.

[13] La disposition législative est claire que ces années pour élever des enfants sont admissibles à une exclusion et devraient être exclues lors du calcul d'une période cotisable pour une défunte cotisante.

[14] Je conclus que les années de 1986 à 1991 sont exclues de la période cotisable comme clairement décrit dans la législation.

Une pension d'invalidité a été accordée à la cotisante

[15] La CAP a décidé que la cotisante avait prouvé qu'elle était invalide au sens du *Régime de pensions du Canada (RPC)* à la fin de sa PMA en décembre 1995. Le *RPC* prévoit qu'« une

⁴ Article 49, *RPC*.

⁵ Article 49(d), *RPC* et article 77 du *Règlement sur le régime de pensions du Canada*.

personne n'est considérée comme invalide que si elle est déclarée, de la manière prescrite, atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée [...] »⁶.

[16] Le Ministre soutient que la cotisante était réputée invalide en janvier 1999, car elle a fait une demande de pension d'invalidité en avril 2000. Une personne ne peut être réputée invalide plus de 15 mois avant la date de demande de pension d'invalidité⁷. Le libellé exact de la législation est : « une personne est réputée être devenue [...] invalide à la date qui est déterminée, de la manière prescrite, être celle où elle est devenue [...] invalide, mais en aucun cas une personne — notamment le cotisant visé au sousalinéa 44(1)b(ii) — n'est réputée être devenue invalide à une date antérieure de plus de quinze mois à la date de la présentation d'une demande à l'égard de laquelle la détermination a été faite ».

[17] La CAP a établi que l'épouse du requérant était invalide en décembre 1995. Il m'apparaît clairement que ceci a été déterminé de la manière prescrite conformément au *RPC*. La date réputée d'invalidité n'est pas la même que la date à laquelle elle a été déclarée invalide. J'accepte que décembre 1995 soit le moment où la cotisante a été déclarée invalide.

Observations relatives aux mois exclus « en raison d'une invalidité »

[18] Le Ministre a fourni plusieurs observations relatives aux mois exclus.

[19] Une fois de plus, les observations du Ministre sur ce point sont pour le moins ambiguës. La lettre initiale découlant de la révision, en novembre 2017, indiquait que leur position était maintenue et paraphrasait la législation relative à la définition de la période cotisable. En particulier, il était déclaré que la période cotisable se terminait « généralement lorsque la personne devient invalide, [...] »⁸. Ceci n'est pas une formulation précise de la disposition législative appropriée. Dans le paragraphe suivant, il est déclaré que la période cotisable s'est terminée le mois précédant la date à laquelle elle a commencé à recevoir une pension d'invalidité.

⁶ Article 42(2)(a)(i) et 42(2)(a)(ii), *RPC*.

⁷ Article 42(2)(b), *RPC*.

⁸ GD1-18.

[20] Le Ministre dans son observation de juin 2018 a déclaré que la période cotisable s'était terminée le mois précédent le début des versements de la pension d'invalidité à la cotisante. Les versements de la pension d'invalidité ont commencé en mai 1999, par conséquent sa période cotisable se serait terminée en avril 1999. Toutefois, l'observation concluait que ceci totalisait 33 ans et 1 mois⁹. En prenant cet argument, le calcul correct donnerait un total de 33 années et 4 mois. Plus tard dans son observation, après avoir enlevé du total les six années pour élever des enfants, il a déclaré que la période cotisable avait été réduite à 27 ans et 3 mois¹⁰. Appliquer cette exclusion entraînerait une période cotisable se terminant en avril 1999, ce qui serait 27 ans et 4 mois.

[21] En septembre 2018, le Ministre a fourni une autre observation déclarant que l'article 49 du *RPC* décrivait la période cotisable. Le Ministre change maintenant sa position en déclarant que la fin de la période cotisable était en janvier 1999 lorsqu'elle a été réputée être invalide par le *RPC*. Il a aussi conclu que la période cotisable totalisait 33 ans, par conséquent 10 ans de cotisations valides sont nécessaires pour être admissible à des prestations de décès et à une pension de survivant. L'exclusion pour élever des enfants n'avait pas été incluse dans ce calcul, ce qui à mon avis était une erreur, car ce calcul aurait aussi dû inclure la CEE. En utilisant la période cotisable de 33 ans et en excluant les six années pour élever des enfants pour la CEE, la période cotisable totale serait de 27 ans.

[22] Comme j'ai reçu des observations divergentes et contradictoires de la part du Ministre, je vais m'appuyer sur leur dernière observation comme étant leur position sur la question. Ils n'ont pas assisté à l'audience et par conséquent il n'a pas été possible de confirmer sur quelles dispositions législatives et quels éléments de jurisprudence ils ont fondé leur observation. De plus, ils n'ont pas traité la question soulevée dans la lettre relativement au rejet sommaire de savoir que d'autres dates liées à l'invalidité de la défunte pourraient être discutées pour déterminer quand la période cotisable s'est terminée. J'estime que la formulation du Ministre dans l'observation de septembre 2018 ne reflète pas les dispositions législatives.

[23] Le Ministre a déclaré dans ses observations de juin 2018 qu'il n'avait pas le pouvoir de déroger aux exigences légales établies dans la législation qui gouvernent les exigences minimales

⁹ GD5-3.

¹⁰ GD5-4.

de cotisation devant être satisfaites pour être admissible aux prestations demandées. Je suis du même avis, mais je juge que la législation est ambiguë sur cette question. Il y a plusieurs termes utilisés en relation avec l'invalidité pour ce qui est de la période cotisable : en raison d'une invalidité, déclarée invalide, présumée invalide.

Détermination des mois d'exclusion « en raison d'une invalidité »

[24] Le libellé de la législation exclut « un mois qui, en raison d'une invalidité, a été exclu de la période cotisable de ce cotisant conformément à la présente loi ou à un régime provincial de pensions [...] »¹¹.

[25] Le terme « en raison d'une invalidité » doit être considéré en lien avec les autres articles du *RPC*. Une personne est considérée être invalide seulement si elle a été déclarée de manière prescrite être atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée¹². Une personne n'est présumée être devenue invalide à une date antérieure à plus de quinze mois de la date de la date de présentation de la demande¹³.

[26] Le moment où une personne est présumée invalide est fondé sur la date à laquelle elle a présenté sa demande. Ce n'est lié qu'au moment où les versements de leur pension d'invalidité commencent, c'est différent du moment où la personne est déclarée invalide. Les versements commencent quatre mois après la date à laquelle une personne est présumée invalide lorsque la personne a été jugée invalide plus tôt que 15 mois précédents la demande¹⁴.

[27] Ceci s'applique à la situation de la défunte cotisante. Dans ce cas, la cotisante n'a pu être présumée être devenue invalide plus de 15 mois avant la date de la demande, mais seulement aux fins du versement de la pension d'invalidité.

[28] Je ne trouve rien qui, dans la législation, déclare sans équivoque que la période cotisable se termine lorsque la cotisante est présumée invalide ce qui semble être aux fins du commencement des versements d'une pension d'invalidité. Toutes les autres références faites dans la législation font mention de « en raison d'une invalidité » ou « lorsqu'il est déclaré

¹¹ Article 49(c), *RPC*.

¹² Article 42(2)(a), *RPC*.

¹³ Article 42(2)(b), *RPC*.

¹⁴ Article 69, *RPC*.

invalide ». Par exemple, la période cotisable aux fins du calcul d'une pension d'invalidité est décrite une autre fois dans l'article 56 du *RPC* qui fournit le calcul du montant qu'un requérant recevrait en versements de prestations d'invalidité. Il énonce que la période « se termine avec le mois au cours duquel il est déclaré invalide dans le cadre de l'alinéa 44(1)b [...] ». Ce libellé est aussi répété dans l'article 49 traitant des périodes à exclure¹⁵.

[29] Par conséquent tout mois en raison d'une invalidité doit être exclu de la période cotisable. De la manière prescrite, la cotisante avait été jugée par la CAP atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée en décembre 1995.

[30] Le Ministre s'est vu accorder l'occasion de faire valoir le fondement légal ou factuel pour leur observation pour que je puisse l'examiner, mais il n'a donné que des références à des dispositions législatives à l'appui de sa position. Je constate que ces références législatives me dirigent à ce que la date à laquelle la cotisante a été déclarée invalide serait le début des mois exclus en raison d'une invalidité. En l'espèce, ceci serait en décembre 1995 comme affirmé dans la décision de la CAP.

Jurisprudence

[31] Récemment, la Cour d'appel fédérale a confirmé qu'il est raisonnable pour la division d'appel, en interprétant sa loi constitutive, d'appliquer l'article 49 du *RCP* pour calculer la période cotisable dans le contexte d'une pension de retraite. La Cour a trouvé raisonnable que la division d'appel ait confirmé un calcul de la période cotisable qui semblerait exclure seulement les mois durant lesquels la cotisante a reçu des versements de pension d'invalidité. Ceci semblerait être incohérent avec ma conclusion, toutefois la Cour a insisté sur la seule question à être déterminée était de savoir si la décision de la division d'appel « fondée principalement sur la situation de la demanderesse » était ou non raisonnable. Sauf le respect, la Cour n'a pas réalisé d'analyse pour rendre cette décision, encore moins une analyse de la question des mois exclus en raison d'une invalidité¹⁶.

¹⁵

¹⁶ *Bartlett c Canada (P.G.)*, 2018 CAF 165.

[32] Il existe plusieurs décisions rendues par la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale qui, bien que je n'y sois pas contraint, sont convaincantes en indiquant que les périodes de cotisation se terminent et les mois sont exclus' en raison d'une invalidité' lorsque la requérante a été déclarée invalide et non pas quand le versement des prestations d'invalidité a commencé.

[33] Dans l'affaire *MEDC c S.O.*, la question est centrée sur le demandeur qui n'a pas suffisamment de cotisations pour être admissible à une pension d'invalidité. Toutefois, la division d'appel a déclaré que la période cotisable du requérant s'était terminée lorsqu'il avait été jugé invalide, et en l'espèce, c'était en octobre 2004. Comme il avait été déterminé que le requérant était invalide en octobre 2004, ses cotisations de 2005 n'avaient pas été considérées. Il n'est pas conclu que sa période cotisable se serait terminée lorsque le requérant a commencé à recevoir sa pension d'invalidité, ce qui aurait été en 2005¹⁷.

[34] Dans l'affaire *YukseI*, la division d'appel cite les articles 44(2)(b) et 56(5) du *RPC* lorsqu'elle déclare que la période cotisable du requérant se terminerait avec le mois durant lequel le requérant est déclaré être devenu invalide¹⁸. Une fois de plus, il n'est pas mentionné que la période cotisable se termine à la date à laquelle les versements de prestations commencent.

[35] La question en litige dans l'affaire *Storto* était que la période d'invalidité n'avait pas été déterminée et par conséquent elle ne pouvait pas être exclue. Aussi le libellé de la décision était que « le cotisant défunt n'a jamais été jugé invalide »¹⁹. Ce libellé influence ma conclusion que c'est la date de la déclaration de l'invalidité et non celle du paiement qui est importante et à être considérée.

[36] L'affaire *Skoric* m'a grandement influencée par sa description de la date qui devrait être utilisée pour déterminer les mois exclus de la période cotisable en lien avec les prestations de décès du *RPC*. Cet appel est centré sur la disposition de la législation à appliquer à cette affaire, mais une partie de la discussion ciblait la date à laquelle la période cotisable avait pris fin, ce qui est pertinent en l'espèce. Dans l'affaire *Skoric*, l'appel du requérant serait accueilli si la Cour établissait que la fin de la période cotisable était la date à laquelle il avait été « déclaré invalide »,

¹⁷ *MESD c S.O.*, 2015 DATSS 1210.

¹⁸ *MEDS c Zohre YukseI*, AD-17-232.

¹⁹ *Canada (procureur général) c Storto* (1994), 174 NR 221 (CAF).

ce qui a été fait. Au paragraphe 23, la Cour conclut que le mois dans lequel le cotisant est déclaré invalide se réfère clairement à la date de début de l'invalidité. La Cour va plus loin et déclare que ce n'est pas un « exercice d'interprétation judiciaire [...] que d'attribuer un même sens à des termes différents utilisés dans des paragraphes rapprochés dans un cadre législatif détaillé [...] ». Il est noté que « la détermination selon laquelle une personne est invalide n'équivaut pas à l'approbation de la demande »²⁰. Je conclus aussi de cette interprétation que la date à laquelle une pension d'invalidité commence à être payée n'a pas non plus la même signification lorsqu'il est déterminé qu'une personne est invalide comme décrit dans la législation.

[37] Au Canada, les tribunaux ont été particulièrement soucieux d'opter pour une approche libérale à ces soi-disant « lois sociales ». Dans l'affaire *Rizzo & Rizzo*, la Cour suprême a insisté sur le fait que les lois conférant des avantages doivent être interprétées de façon libérale et généreuse²¹. Tout doute relatif à la législation devrait être résolu en faveur du requérant.

[38] Dans l'affaire *Villani*, les principes applicables à l'interprétation de la législation sont indiqués. Il est résumé qu'une loi réparatrice a des objectifs de réparation auxquels les cours devraient s'assurer de respecter²². La décision *Villani* explique aussi que lorsque la législation a été rédigée « les mots du sous-alinéa 42(2)a)(i) ont été choisis avec soin par les rédacteurs du *Régime* ». Le libellé n'a pas été fourni dans la description de la fin de période cotisable.

[39] La législation est claire dans sa définition de la date à utiliser pour définir la fin de la période cotisable. Toutefois, il est clair dans la législation que tout mois devrait être exclu en « raison d'une invalidité ». La date de la demande de pension d'invalidité d'un requérant peut avoir un effet sur le moment où la pension d'invalidité devient payable. Ceci est nettement différent du moment où une personne est déclarée invalide.

[40] Je ne suis pas satisfaite que la date de début des versements d'une pension d'invalidité soit la date appropriée à utiliser selon la législation et la jurisprudence examinées. Je ne suis aussi pas satisfaite que la date à laquelle la personne est présumée invalide est la date appropriée à utiliser.

²⁰ *Canada (MDRH) c Skoric* [2000] 3 CF 264 (CAF).

²¹ *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS.

²² *Villani c Canada (Procureur général)*, [2001] CAF 248, paragraphes 26 et 41.

[41] En prenant une approche libérale et en résolvant toute ambiguïté en faveur du requérant, je conclus que la date appropriée est la date à laquelle la requérante a été déclarée invalide ou jugée être invalide. C'est la date à utiliser pour déterminer les mois exclus de la période cotisable en raison d'une invalidité.

CONCLUSION

[42] Je conclus que la période cotisable de l'épouse du requérant est de 24 ans. Ce sont les années entre 1966 et décembre 1985 (20 ans) et de 1992 à 1995 (4 ans). Ce calcul tient compte des exclusions pour la CEE et en raison d'une invalidité comme prévu à l'article 49 du *RPC*.

[43] La cotisante défunte a cotisé pendant 9 années, ce qui satisfait au minimum d'un tiers de sa période cotisable de 24 ans. Par conséquent, le requérant est admissible à des prestations de décès et à une pension de survivant.

[44] L'appel est accueilli.

Jane Galbraith
Membre de la division générale – Section de la sécurité du revenu