



[TRADUCTION]

Citation : *MS c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 546

Tribunal de la sécurité sociale du Canada
Division générale, section de la sécurité du revenu

Décision

Partie appelante : M. S. (requérante)
Représentante : L. F. (fille de la requérante)

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

Décision portée en appel : Décision de révision rendue par le ministre de l'Emploi et du Développement social le 12 mars 2020 (communiquée par Service Canada)

Membre du Tribunal : Anne S. Clark

Mode d'audience : Téléconférence

Date de l'audience : Le 22 juin 2021

Personnes présentes à l'audience : Requérante
Représentant du ministre
Observatrices et observateur pour le compte du ministre

Date de la décision : Le 30 août 2021

Numéro de dossier : GP-20-1009

Décision

[1] L'appel est rejeté.

[2] La requérante, M. S., n'a pas droit à une pension de survivant du Régime de pensions du Canada. La présente décision explique pourquoi je rejette l'appel.

Aperçu

[3] L'appel porte sur des faits, des processus de demande et une procédure d'appel qui remontent à de nombreuses années. Le tout peut sembler compliqué. Il est donc important de fournir un historique clair des faits et des procédures pour aider à expliquer les positions des parties et les motifs de ma décision. Les faits et l'historique des procédures ne sont pas contestés.

Faits

- F. F. (cotisant) était marié à la requérante.
- **7 août 2001** – Le cotisant est assassiné.
- **28 décembre 2001** – La requérante a demandé une pension de survivant du Régime de pensions du Canada. Sa demande a été approuvée et la pension était payable à compter de septembre 2001.
- **Mai 2006** – La requérante a été déclarée coupable du meurtre au premier degré du cotisant.
- **Mai 2006** – Le ministre a mis fin au versement de la pension de survivant et a demandé à la requérante de rembourser les versements qu'elle a reçus de septembre 2001 à mai 2006.
- **Juin 2011** – La requérante a fait appel de la déclaration de culpabilité, qui a été annulée.
- **Octobre 2013** – La requérante a subi un nouveau procès. Elle a été de nouveau déclarée coupable du meurtre au premier degré du cotisant. Elle purge encore sa peine pour cette condamnation.

Processus de demande et procédure d'appel

[4] Après mai 2006, la requérante a contesté pendant bon nombre d'années la décision du ministre de mettre fin à la pension de survivant et d'exiger le

remboursement des sommes versées de septembre 2001 à mai 2006. Voici un résumé des décisions et des appels déposés à la division générale et à la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale.

- **1^{er} octobre 2017** – La requérante a demandé au ministre de réviser la décision qu'il a rendue en mai 2006 et qui a mis fin à la pension de survivant du Régime de pensions du Canada¹. C'est seulement en mars 2020 que le ministre a révisé la décision de mai 2006.
- **21 janvier 2020** – La requérante a fait appel à la division générale pour faire rétablir la pension².
- **11 mars 2020** – La division générale a rejeté l'appel de la requérante en déclarant qu'elle n'avait pas droit à plus de temps pour appeler d'une décision relative à une allocation au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. La décision de la division générale n'a pas abordé le droit de la requérante à une pension de survivant du Régime de pensions du Canada.
- **12 mars 2020** – Le ministre a produit une lettre de décision sur la révision du droit de la requérante à une pension de survivant du Régime. Le ministre a confirmé la décision de mettre fin à la pension de survivant en mai 2006 et d'exiger que la requérante rembourse toutes les sommes qu'elle a reçues à titre de survivante du cotisant³.
- **4 mai 2020** – La requérante a demandé la permission de porter la décision en appel à la division d'appel⁴.
- **3 juillet 2020** – La division d'appel a accordé à la requérante la permission de faire appel et elle a accueilli l'appel de la décision que la division générale a rendue le 11 mars 2020. La requérante et le ministre ont convenu que la division générale avait commis une erreur parce qu'elle n'avait pas tenu compte des prestations du Régime que la requérante avait mentionnées dans son appel. La division d'appel a accepté l'accord conclu entre les parties et a renvoyé l'affaire à la division générale pour qu'elle se penche sur le droit de la requérante à une pension de survivant du Régime et, plus précisément, qu'elle examine la décision rendue par le ministre le 12 mars 2020.

¹ Voir la page GD2R-12 du dossier d'appel.

² Voir la page GD1-2 du dossier d'appel.

³ Voir le document IS01 du dossier d'appel.

⁴ Voir le document AD1 du dossier d'appel.

Instance de la division générale après la décision de la division d'appel

[5] La requérante n'était pas représentée à l'audience. Sa fille est sa représentante désignée, mais elle n'a pas assisté à l'audience. La requérante a témoigné des difficultés qu'elle a eues à obtenir des éléments de preuve et à déposer des observations pour appuyer sa position⁵. J'ai organisé des conférences préparatoires pour permettre aux parties de discuter des procédures à suivre et des exigences à remplir lors de l'appel. J'ai également accordé plus de temps à la requérante pour lui permettre de poser des questions sur le droit et la procédure d'appel et de préparer ses éléments de preuve et ses observations.

[6] La requérante a d'abord affirmé vouloir contester la loi au titre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Après avoir assisté aux conférences préparatoires pour discuter des conditions à remplir pour déposer une contestation fondée sur la *Charte*, elle a dit qu'elle n'était pas en mesure de présenter une telle contestation et qu'elle voulait que son appel soit traité selon la procédure régulière⁶.

[7] L'appel a été instruit comme un appel régulier et la requérante y a participé en son nom. Le ministre avait un représentant. Trois autres membres du personnel du ministère ont assisté à l'audience pour observer la procédure.

Les parties ont convenu des questions à trancher dans le cadre de l'appel

[8] Les parties étaient d'accord sur le fait que je devais trancher deux questions :

1. Le ministre avait-il le pouvoir de cesser le versement de la pension de survivant du Régime à la requérante et de recouvrer les sommes déjà versées?
2. La requérante a-t-elle droit à la pension de survivant au titre du Régime?

⁵ Dans la décision *Pintea c Johns*, 2017 CSC 23, la Cour suprême du Canada a souscrit à l'*Énoncé de principes concernant les plaideurs et les accusés non représentés par un avocat*, qui a été publié par le Conseil canadien de la magistrature. Les principes appuient les mesures de gestion des instances pour protéger les intérêts des personnes qui ne sont pas représentées par une avocate ou un avocat.

⁶ Les parties ont assisté à des conférences préparatoires le 21 octobre 2020 et le 23 février 2021. Un résumé de l'issue des conférences figure dans le document IS09 du dossier d'appel. La lettre de la requérante se trouve dans le document IS10.

[9] Selon la requérante, je dois accueillir son appel parce que le ministre n'avait pas le pouvoir légal de [traduction] « récupérer » les prestations qu'elle a reçues de septembre 2001 à mai 2006. Elle affirme que la loi sur laquelle le ministre s'appuie n'existait pas avant 2015 et que le ministre ne peut pas s'en servir pour justifier la décision de mai 2006.

[10] La requérante a ajouté qu'elle devrait avoir droit à la pension de survivant parce qu'il s'agit d'une prestation contributive et non d'un bien matrimonial. Elle dit que le Régime de pensions du Canada est financé par les personnes qui y cotisent et non par le grand public. Ainsi, puisqu'elle a été tenue responsable des dettes du cotisant, elle croit qu'elle doit également bénéficier des cotisations qu'il a versées au Régime.

[11] Le ministre soutient que la requérante n'a pas droit à une prestation du Régime qui résulte du meurtre du cotisant.

[12] Selon le ministre, le *Régime de pensions du Canada* donne au ministre le pouvoir de refuser la pension de survivant parce que la requérante a été déclarée coupable du meurtre au premier degré du cotisant en 2006 ainsi qu'en 2013. Le ministre affirme qu'en 2006, la loi permettait au ministre de cesser le versement des prestations à la requérante pour qu'elle ne puisse pas tirer profit de son acte criminel. Quoiqu'il en soit, le ministre dit que la loi actuelle est rétroactive et s'applique aux décisions rendues avant l'entrée en vigueur de la loi actuelle. Le ministre fait valoir que la loi actuelle autorise le ministre à modifier une décision antérieure et l'oblige à recouvrer les sommes versées à la requérante à titre de prestation de survivant.

Questions que je dois examiner en premier

- **L'appel ne permettra pas de répondre à toutes les questions de la requérante**

[13] La requérante a posé des questions qui dépassent les limites du présent appel. Je ne peux donc pas y répondre ni la conseiller sur la façon de procéder. Elle a soulevé des questions au sujet du calendrier de remboursement. J'ai expliqué qu'il ne s'agit pas d'une question en litige dans le présent appel. J'ai noté que le ministre l'a encouragée à

communiquer avec le ministère pour discuter du remboursement. De plus, le calendrier de remboursement relève de la compétence exclusive du ministre.

[14] La requérante a demandé ce qu'il adviendrait du trop-payé si elle déclarait faillite ou si elle faisait de nouveau annuler la condamnation. Je lui ai expliqué que je ne peux pas parler de l'issue possible d'événements futurs ni des répercussions qu'ils pourraient avoir sur son admissibilité aux prestations du Régime.

- **J'ai rejeté la demande du ministre de rejeter sommairement l'appel**

[15] Le 14 avril 2021, le ministre a fait valoir que la loi exclut la requérante du bénéfice des prestations de survivant parce qu'elle a été déclarée coupable du meurtre de son époux. Le ministre a expliqué que la rétroactivité de la loi est illimitée et que l'appel de la requérante n'a aucune chance raisonnable de succès. Par conséquent, selon le ministre, je dois rejeter l'appel de façon sommaire⁷.

[16] Je n'ai pas rejeté l'appel de façon sommaire. Le dossier a fait l'objet d'un appel à la division d'appel. Les parties ont conclu un accord, que la division d'appel a accepté. En conséquence, la division d'appel a renvoyé l'appel à la division générale pour qu'elle examine l'admissibilité de la requérante à une pension de survivant du Régime.

[17] Je suis obligée de rejeter sommairement un appel si je suis convaincue qu'il n'a aucune chance raisonnable de succès⁸. Pour décider si un appel a une chance raisonnable de succès, je dois me demander s'il est clair et évident sur la foi du dossier que l'appel est voué à l'échec, peu importe les éléments de preuve ou les arguments que la requérante pourrait présenter lors d'une audience⁹.

[18] Après avoir examiné le dossier, je juge qu'il n'est ni clair ni évident que l'appel est voué à l'échec. La requérante soulève la question de savoir s'il est équitable et légal que le ministre revienne en arrière et modifie une décision qu'il a rendue. Elle conteste

⁷ Le rejet sommaire d'un appel signifie que l'appel est rejeté sans être instruit. Les observations du ministre sont dans le document IS11 du dossier d'appel.

⁸ Voir l'article 53(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

⁹ Pour une analyse de ce principe, voir la décision *AZ c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 298.

également le pouvoir du ministre de l'obliger à rembourser les prestations auxquelles elle avait droit au moment où elles ont été versées. Je juge qu'il n'est ni clair ni évident à la lecture du dossier que l'appel est voué à l'échec.

[19] De plus, le ministre a accepté l'appel de la requérante à la division d'appel et une personne le représentait aux conférences préparatoires de la division générale. La requérante avait toutes les raisons de croire qu'une audience aurait lieu parce que les parties avaient convenu qu'il y en aurait une et que la division d'appel avait accueilli l'appel en fonction de l'accord conclu entre les parties. Le ministre n'a pas soulevé la question d'un rejet sommaire durant le processus de règlement à la division d'appel ni lors des conférences préparatoires de la division générale. Nos discussions portaient sur la façon dont l'appel se déroulerait comme un appel régulier. Ainsi, il aurait été injuste de rejeter l'appel sans tenir d'audience. Le présent appel a franchi de nombreuses étapes et il est parvenu devant la division générale avec l'accord des parties. Par souci d'équité et de justice naturelle, j'ai décidé qu'une audience par téléconférence devait avoir lieu dans cet appel et que les parties devaient présenter des observations écrites.

Motifs de ma décision

[20] Le ministre a fait valoir qu'il existait un pouvoir légal permettant de modifier la décision d'accorder à la requérante une pension de survivant lorsqu'elle a été déclarée coupable de meurtre au premier degré en mai 2006. Le ministre s'est fondé sur le principe juridique « *ex turpa causa officio* », qui signifie qu'une personne ne peut pas tirer profit de ses crimes.

[21] Le ministre a également fait valoir que le *Régime de pensions du Canada* lui donne maintenant de façon claire le pouvoir de modifier rétroactivement la décision d'accorder une pension de survivant à la requérante parce qu'elle a été déclarée coupable du meurtre du cotisant¹⁰.

¹⁰ Voir les articles 44.1(4) et 44.1(5) du *Régime de pensions du Canada*.

Le Régime de pensions du Canada donne-t-il au ministre le pouvoir de modifier sa décision?

[22] Pour les motifs ci-dessous, je juge que le *Régime* donne clairement au ministre le pouvoir de réviser et de modifier une décision sur l'admissibilité. Je conclus également que, comme la requérante a été déclarée coupable du meurtre au premier degré du cotisant, le *Régime* exige que le ministre recouvre les prestations versées à la requérante, peu importe quand la condamnation ou les versements ont eu lieu.

[23] Comme le ministre a clairement le pouvoir de modifier rétroactivement la décision antérieure, il n'est pas nécessaire d'examiner la loi qui existait en 2006, y compris le principe d'« *ex turpa causa officio* ».

- **Interprétation des lois**

[24] Le Tribunal a été créé par une loi. Par conséquent, je dois suivre les règles énoncées dans le *Régime*. Je dois également voir si les décisions rendues par le Tribunal dans d'autres appels s'appliquent au présent appel. Je ne suis pas obligée de suivre les décisions des autres membres du Tribunal, mais je dois tenir compte de leur approche et décider si elle s'applique à l'affaire dont je suis saisie. Je suis tenue de suivre les décisions des cours comme la Cour fédérale, la Cour d'appel fédérale et la Cour suprême du Canada.

[25] Il y a des décisions judiciaires qui disent que les personnes qui rendent les décisions doivent lire les mots de la loi et leur accorder un sens ordinaire pour que la loi réponde à l'objectif visé par le Parlement. Autrement dit, je dois interpréter le texte du *Régime* dans son sens ordinaire. De plus, si le texte est clair, je ne dois pas présumer qu'il a un autre sens qui serait incompatible avec l'objet de la loi. Le sens que je donne aux mots qui figurent dans le *Régime* doit concorder avec l'objet visé par le *Régime*. Je dois tenir compte de ce que le Parlement avait l'intention de régler ou d'accomplir grâce à la loi. La *Loi d'interprétation* exige que mon interprétation de la loi soit large et

équitable pour s'assurer que le sens que je donne à un mot ou à un article permet à la loi d'atteindre son objectif¹¹.

Le Régime donne au ministre le pouvoir de mettre fin à la pension de la requérante

[26] Aux termes du *Régime*, dans certaines circonstances, le ministre a le pouvoir explicite de réviser et de modifier des décisions antérieures. Par exemple, le ministre peut annuler ou modifier une décision antérieure en fonction de faits nouveaux¹².

[27] La Cour fédérale a confirmé que le ministre pouvait modifier une décision sur l'admissibilité à une pension d'invalidité du Régime¹³. Toutefois, le ministre pouvait mettre fin à une pension d'invalidité seulement à compter de la dernière décision¹⁴ qui a confirmé l'admissibilité.

[28] Comme je l'ai mentionné plus haut, le *Régime* donne également au ministre le pouvoir explicite de refuser des prestations à une personne qui est reconnue coupable du meurtre au premier ou au deuxième degré ou de l'homicide involontaire coupable d'une personne ayant cotisé au Régime. Toute somme reçue à la suite du décès de la personne est considérée comme une dette et doit être remboursée. Cette règle s'applique à tous les paiements, y compris ceux versés avant la condamnation¹⁵ et avant l'entrée en vigueur de la loi¹⁶.

[29] La requérante a soutenu qu'après tant d'années, il serait injuste que le ministre modifie une décision et l'oblige à rembourser les prestations qu'elle a reçues. Elle a également avancé qu'elle devrait avoir droit à des prestations à la suite du décès du cotisant parce qu'elle a été tenue responsable de ses dettes. Toutefois, le *Régime* précise clairement que, malgré les autres articles qui donnent droit aux prestations, la

¹¹ Voir l'article 12 de la *Loi d'interprétation*.

¹² Voir l'article 81(3) du *Régime de pensions du Canada*.

¹³ C'est ce que dit la Cour [d'appel] fédérale dans la décision *Kinney c Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 158.

¹⁴ Habituellement, dans une série de décisions, la dernière décision est la décision la plus récente.

¹⁵ Voir l'article 44.1(4) du *Régime*.

¹⁶ Voir l'article 44.1(5) du *Régime*.

requérante n'a pas droit au bénéfice des prestations parce qu'elle a été déclarée coupable du meurtre au premier degré du cotisant¹⁷.

Les principes énoncés par la division d'appel dans la décision *BR* ne s'appliquent pas au présent appel

[30] Dans des décisions récentes, la division d'appel a regardé si le ministre a le pouvoir de réviser et de modifier des décisions antérieures au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et du *Régime de pensions du Canada*. La première décision portait sur la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et quelques décisions ultérieures ont appliqué les mêmes principes¹⁸.

[31] Il y a des différences importantes entre les faits et le droit dans la décision *BR* et ceux dans le présent appel. Dans la décision *BR*, la division d'appel n'a pas pu repérer un pouvoir clairement accordé par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* qui aurait permis au ministre de modifier des décisions de façon rétroactive et ainsi de créer une dette pour les requérantes et les requérants. De plus, la division d'appel a conclu que les règles d'interprétation d'un texte de loi ne lui permettaient pas de conclure que l'objet et l'intention de la loi étaient de donner au ministre le pouvoir de réviser et de modifier des décisions antérieures.

[32] Je juge que le ministre avait clairement le pouvoir de réviser et de modifier la décision d'accorder une pension de survivant à la requérante.

[33] Je dois suivre les règles du *Régime* qui permettent de déterminer l'admissibilité d'une personne à la pension de survivant. Aux termes du *Régime*, la requérante n'a pas droit et n'a jamais eu droit au bénéfice des prestations à la suite du décès du cotisant parce qu'elle a été déclarée coupable de son meurtre au premier degré. Le texte actuel de la loi est très clair. Le *Régime* interdit à la requérante de toucher des prestations à la suite du décès du cotisant et l'oblige à rembourser tout l'argent qu'elle a reçu.

¹⁷ Voir l'article 44.1(1)(a) du *Régime de pensions du Canada*.

¹⁸ Il y a une décision récente rendue par la division d'appel du Tribunal et des décisions rendues plus tard par la division d'appel et la division générale. La première décision s'intitule *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844. Je l'appellerai ici « la décision *BR* ».

[34] La requérante a avancé que la loi ne permet pas au ministre de [traduction] « récupérer » les prestations que le ministre lui a versées de septembre 2001 à mai 2006. Elle dit que je dois fonder ma décision sur la loi qui existait lorsque le ministre lui versait la pension, et non sur la loi actuellement en vigueur. Je ne suis pas d'accord avec la requérante.

[35] Le *Régime* précise qu'une pension de survivant n'est pas payable à une personne reconnue coupable du meurtre au premier ou au deuxième degré ou de l'homicide involontaire coupable de la cotisante ou du cotisant¹⁹. Le ministre a l'obligation de recouvrer les sommes versées à la personne déclarée coupable même si elles lui ont été versées avant la déclaration de culpabilité²⁰. Enfin, la règle s'applique aussi aux condamnations prononcées avant l'entrée en vigueur de cette règle²¹. Par conséquent, selon la loi, une personne reconnue coupable de meurtre au premier ou au deuxième degré ou d'homicide involontaire coupable à l'endroit d'une cotisante ou d'un cotisant ne peut pas recevoir de prestations ni conserver celles qu'elle a reçues à la suite du décès.

Conclusion

[36] Je conclus que la requérante n'a pas droit à une pension de survivant au titre du *Régime de pensions du Canada* et que le ministre a le pouvoir de recouvrer les sommes qui ont été versées à la requérante avant la déclaration de culpabilité en mai 2006, plus précisément les prestations versées de septembre 2001 à mai 2006.

[37] Par conséquent, l'appel est rejeté.

Anne S. Clark

Membre de la division générale, section de la sécurité du revenu

¹⁹ Voir l'article 44.1(1)(a) du *Régime de pensions du Canada*.

²⁰ Voir l'article 44.1(4) du *Régime*.

²¹ Voir l'article 44.1(5) du *Régime*.