



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *A. M. c. Ministre de l'Emploi du Développement social*, 2018 TSS 484

Numéro de dossier du Tribunal : GP-17-3067

ENTRE :

A. M.

Appelant

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Intimé

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

DÉCISION RENDUE PAR : Virginia Saunders

DATE DE LA DÉCISION : Le 19 avril 2018

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli. L'appelant se voit accorder un plus long délai afin de demander la révision des décisions de refuser son Supplément de revenu garanti (SRG) pour l'ensemble ou une partie des périodes de versements de 2009-2010, 2010-2011 et 2011-2012. L'affaire est renvoyée à l'intimé aux fins de révision de chaque décision.

APERÇU

[2] L'appelant a présenté une demande de pension en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV) en novembre 2008. Dans la demande, il a déclaré vouloir présenter une demande de SRG. La pension de la SV a été accordée, et le versement a commencé en septembre 2009, soit le mois après lequel l'appelant a atteint l'âge de 65 ans¹. En février 2013, l'intimé a approuvé le versement de la SRG à l'appelant à partir de janvier 2012. L'appelant a prétendu qu'il devrait également toucher le SRG pendant les mois entre son 65^e anniversaire et janvier 2012. Il a demandé la révision des décisions de refuser ses demandes de SRG couvrant cette période. En octobre 2014, l'intimé a tranché que la demande de révision était tardive et a décidé de ne pas réviser le dossier de l'appelant². Celui-ci a interjeté appel de cette décision devant le Tribunal de la sécurité sociale.

QUESTION EN LITIGE

[3] Dans l'avis d'appel, l'appelant a soutenu que ses versements de SRG devraient être accordés de façon rétroactive jusqu'en août 2009. À cette étape, je n'ai pas la compétence de trancher cette question en litige. Le Tribunal peut seulement instruire l'appel de la décision découlant d'une révision qui a été interjeté en vertu de l'article 27.1 de la Loi sur la SV³. L'intimé n'a pas rendu une décision découlant d'une révision en ce qui concerne les demandes de SRG de l'appelant pour les périodes visées, car il a refusé de le faire dans sa lettre datée du 14 octobre 2014. Ce refus est la question que je dois trancher en l'espèce.

¹ GD2-15 à GD2-18.

² GD2-5.

³ *Canada (Procureur général) c. Bannerman*, 2003 CFPI 208.

[4] Je dois déterminer si l'intimé a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'il a refusé d'accorder une prorogation de délai à l'appelant afin que celui-ci puisse présenter une demande de révision des décisions de refuser ses demandes de SRG.

ANALYSE

[5] Une personne qui n'est pas satisfaite d'une décision selon laquelle le SRG ne peut lui être versé peut demander une révision dans les 90 jours suivant la communication de la décision⁴. L'intimé peut accorder un délai supplémentaire dans le cadre duquel la demande de révision peut être présentée s'il est convaincu qu'il existe une explication raisonnable pour cette demande et que la personne a démontré l'intention constante de présenter une demande de révision⁵. Si la demande a été présentée plus d'un an après la communication de la décision ou si cette demande a été présentée par une personne qui a présenté une nouvelle demande pour la même prestation, l'intimé doit également être convaincu que la demande a une chance raisonnable de succès et qu'elle ne porte préjudice ni à l'intimé ni à une autre partie⁶.

[6] La décision rendue par l'intimé de prolonger le délai pour la présentation d'une demande de révision au-delà des 90 jours prévus est discrétionnaire; ce pouvoir doit donc être exercé de façon judiciaire⁷. Un pouvoir discrétionnaire n'est pas exercé de façon judiciaire si le décideur ou la décideuse⁸ :

- a agi de mauvaise foi;
- a agi dans un but ou pour un motif irrégulier;
- a pris en compte un facteur non pertinent;
- a ignoré un facteur pertinent;
- ou a agi de manière discriminatoire.

[7] Après examen des documents et des observations versés au dossier, y compris les réponses écrites des parties aux questions que je leur ai posées en janvier 2018, je suis convaincue que l'intimé n'a pas agi de façon judiciaire lorsqu'il a refusé d'accorder un délai

⁴ *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV), par. 27.1(1).

⁵ *Loi sur la SV*, par. 27.1(1); *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement sur la SV), par. 29.1(1).

⁶ *Règlement sur la SV*, par. 29.1(2).

⁷ *Panopoulos c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 877; *Canada (P.G.) c. Uppal*, 2008 CAF 388.

⁸ *Canada (P.G.) c. Purcell*, [1996] 1 RCF 644.

supplémentaire à l'appelant afin qu'il demande la révision des décisions concernant son admissibilité au SRG.

Demandes de SRG de l'appelant et décisions de l'intimé

[8] L'appelant a envoyé une déclaration de revenu estimatif à l'intimé en novembre 2009⁹. En janvier 2010, l'intimé a dit à l'appelant que celui-ci devrait également remplir une demande de SRG pour la période de versement de juillet 2009 à juin 2010¹⁰. Une lettre de rappel a été envoyée le mois suivant¹¹.

[9] Rien n'a été reçu de la part de l'appelant avant le 31 décembre 2010, soit la date à laquelle il a présenté une demande de SRG pour 2009-2010¹². En janvier 2011, l'intimé a demandé de plus amples renseignements et il a envoyé des lettres de rappel en mars et en avril 2011¹³. Étant donné que l'appelant n'avait pas fourni les renseignements demandés en date du 4 mai 2011, l'intimé a rejeté la demande et a envoyé à l'appelant une lettre l'informant de la décision¹⁴.

[10] L'appelant a présenté une demande de SRG pour 2009-2010 le 20 juillet 2011¹⁵. Elle a été rejetée parce qu'elle a été reçue en dehors des délais prévus pour cette période des versements, et l'appelant a été informé de la décision au moyen d'une lettre datée du 2 décembre 2011¹⁶.

[11] Le 7 mars 2012, l'appelant a présenté une demande de SRG pour la période de versement de juillet 2010 à juin 2011¹⁷. Plus tard au cours de ce mois, l'intimé a demandé de plus amples renseignements¹⁸. Une lettre de rappel a été envoyée à l'appelant le 8 mai 2012¹⁹, et, après que

⁹ GD2-86 et GD2-87.

¹⁰ GD2-89.

¹¹ GD2-88.

¹² GD2-90.

¹³ GD2-92 à GD2-94.

¹⁴ GD2-91.

¹⁵ GD2-80.

¹⁶ GD2-83 et GD2-84; l'alinéa 11(7)a) de la Loi sur la SV prévoit qu'il n'est versé aucun SRG pour tout mois antérieur de plus de onze mois à celui de la réception de la demande. Cette demande a été reçue en juillet 2011, et la période de versement a pris fin plus de 11 mois auparavant, en juin 2010.

¹⁷ GD2-63.

¹⁸ GD2-71.

¹⁹ GD2-72.

celui-ci a omis de fournir les renseignements, une lettre de refus a été envoyée le 19 juillet 2012²⁰.

[12] Le 22 mai 2012, l'appelant a présenté une demande de SRG pour 2010-2011²¹ ainsi qu'une demande pour la période de versement de juillet 2011 à juin 2012²². L'intimé n'a pas reconnu ou traité ces demandes, et ils n'ont communiqué aucun renseignement à ce sujet à l'appelant.

[13] Le 15 octobre 2012, l'intimé a reconnu avoir reçu une demande de SRG de la part de l'appelant²³. Il a demandé de plus amples renseignements, puis il a envoyé une lettre de rappel en novembre 2012²⁴.

[14] Le 4 décembre 2012, l'appelant a présenté des demandes de SRG pour 2011-2012²⁵ et 2012-2013²⁶. Après qu'il a fourni plus de documents, ces demandes ont été traitées, et le versement de la SRG a été accordé de façon rétroactive jusqu'en janvier 2012. Cette date de début n'a jamais été expliquée à l'appelant, mais elle semble avoir été fondée sur l'application de 11 mois rétroactifs à partir de la demande en décembre 2012, à savoir le maximum alloué relativement aux versements de SRG²⁷. L'appelant a été informé de la décision d'accord du SRG au moyen d'une lettre le 12 février 2013²⁸.

Demandes de révision de l'appelant

[15] Le 2 mars 2012, l'appelant a écrit à l'intimé et a déclaré ce qui suit :

[traduction] « J'aimerais que vous révisiez mon Supplément de revenu garanti²⁹. » L'intimé n'a jamais répondu à cette demande. Dans une lettre du 20 mars 2013, l'appelant a demandé ce qui suit : [traduction] « Veuillez réviser et accueillir ma demande de pension de retraite

²⁰ GD2-73.

²¹ GD2-64.

²² GD2-35 et GD2-36.

²³ GD2-76. Le dossier ne contient pas une copie de cette demande.

²⁴ GD2-76 et GD2-77.

²⁵ GD2-38.

²⁶ GD2-19 et GD2-20.

²⁷ Loi sur la SV, al. 11(7)a).

²⁸ GD2-32.

²⁹ GD2-66.

(années 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012)³⁰. » Il a été déclaré que la décision rendue par l'intimé en octobre 2014 de refuser la révision était en réponse à la lettre de l'appelant datée de mars 2013.

L'intimé a pris en compte un facteur non pertinent

[16] La lettre produite par l'intimé en octobre 2014 renvoie à une décision datée du 19 mars 2010. Le document relatif à la décision (qui démontre la façon dont l'intimé a analysé la demande de révision de l'appelant) ne renvoie pas à cette décision. Il renvoie plutôt à une décision rendue le 3 mai 2010³¹. L'intimé a déclaré qu'il s'agissait d'une erreur typographique et qu'on devrait y lire la date du 19 mars 2010³². L'intimé a déclaré qu'une lettre de rejet a été envoyée à l'appelant le 19 mars 2010, mais qu'il n'a pas été capable de trouver une copie³³. L'appelant a nié en avoir reçu une³⁴. Le dossier ne contient pas de lettre de décision en date du 19 mars ou du 3 mai ou de lettre comprenant toute autre date en 2010. Le dossier informatique de l'intimé ne fait pas non plus état qu'une lettre de refus a été envoyée à l'appelant à ce moment-là³⁵, contrairement aux entrées à d'autres dates pour différents refus³⁶. Dans ces circonstances, j'estime que l'appelant n'a pas été avisé par écrit d'une décision rendue le 19 mars 2010 au vers cette date, comme le prévoit la Loi sur la SV³⁷.

[17] Pour décider de rejeter la demande de révision de l'appelant, l'intimé s'est fondé sur les points de départ de mars 2010 et de mai 2010³⁸. Cependant, l'appelant ne devrait pas être tenu d'expliquer la raison pour laquelle il n'a pas agi à pendant ces périodes ou l'année suivante, car il n'était aucunement en mesure de savoir qu'une décision avait été rendue. Le délai de 90 jours n'avait pas commencé. L'appelant n'a pas été avisé d'une décision relativement son SRG avant mai 2011, moment où une lettre de refus lui a été envoyée après sa présentation d'une autre demande de SRG³⁹. La période précédant mai 2011 n'était pas pertinente, mais l'intimé en a tenu

³⁰ GD2-13.

³¹ GD2-6 à GD2-8.

³² IS2-2

³³ IS2-1

³⁴ IS3-2

³⁵ IS2-12 à IS2-14

³⁶ IS2-11 et IS2-12

³⁷ Loi sur la SV, par. 27.1(1).

³⁸ GD2-6 à GD2-8.

³⁹ GD2-90 à GD2-94; IS2-12.

compte. Il a tenu l'appelant responsable de son omission d'agir pour une période bien supérieure à celle qui devait être prise en considération.

[18] L'intimé a également tenu compte de facteurs non pertinents en déterminant si une prorogation du délai lui causerait préjudice. Les motifs donnés étaient que l'appelant n'avait pas fourni de nouveaux renseignements ou une explication raisonnable pour la demande tardive⁴⁰. Aucune preuve ou analyse ne démontrait la façon dont ces facteurs désavantageaient l'intimé. Ils n'étaient donc pas pertinents dans le cadre de la question relative au préjudice.

L'intimé a ignoré des facteurs pertinents

[19] L'intimé a tranché que l'appelant n'avait pas donné une explication raisonnable pour la présentation tardive de sa demande de révision alors qu'il déclarait ne pas avoir reçu les lettres de décision ou les lettres lui demandant des renseignements supplémentaires. Il avait reçu d'autres communications que l'intimé lui avait envoyées par la poste⁴¹. Aucune autre raison n'a été donnée. L'intimé n'a pas tenu compte des déclarations de l'appelant selon lesquelles il avait reçu du courrier ou des enveloppes vides dans le passé⁴² ou selon lesquelles il avait précédemment signalé ne pas avoir reçu de chèques ou de documents qui lui avaient été envoyés⁴³. Ces facteurs étaient pertinents, car ils laissaient entendre que l'appelant avait un problème persistant de livraison du courrier. Par conséquent, il pourrait ne pas avoir reçu certains documents, et ce, même si l'adresse était bonne. Même s'il était loisible à l'intimé de conclure qu'il ne croyait pas l'appelant, le document relatif à la décision ne contient aucune appréciation de la crédibilité de l'appelant et il n'explique pas la raison pour laquelle les déclarations de l'appelant n'ont pas été acceptées.

[20] L'intimé n'a pas tenu compte de la déclaration de l'appelant selon laquelle il avait parlé avec Service Canada à un grand nombre de reprises au téléphone relativement à ses demandes⁴⁴ et particulièrement celle selon laquelle on lui avait dit qu'il avait seulement besoin de fournir des

⁴⁰ GD2-8

⁴¹ GD2-6 et GD2-7.

⁴² GD2-66; IS2-15.

⁴³ IS2-13 et IS2-15

⁴⁴ GD2-13 et GD2-14.

déclarations de revenus à un moment ultérieur⁴⁵. Le document relatif à la décision ne traite pas de la question de savoir si la déclaration de l'appelant était crédible ou celle de savoir si une demande de renseignements avait été effectuée quant au type de conversations téléphones qui ont eu lieu et le contenu de celles-ci. Toute conversation avec Service Canada pourrait être pertinente en ce qui concerne les questions de l'intention constante de demander une révision et de l'explication raisonnable du retard. Toute conversation doit être prise en considération par l'intimé.

[21] L'intimé n'a pas tenu compte de la lettre datée du 2 mars 2012 et rédigée par l'appelant dans laquelle, il était déclaré ce qui suit : [traduction] « J'aimerais que vous révisiez mon Supplément de revenu garanti⁴⁶. » À ce moment-là, l'appelant avait reçu deux lettres de refus concernant ses demandes de SRG pour 2009-2010 : l'une datait du 4 mai 2011, à savoir celle concernant la demande du 31 décembre 2010, et l'autre datait du décembre 2011 et concernait la demande du 20 juillet 2011. La lettre de l'appelant figure dans le dossier. L'étampe montre clairement qu'elle a été reçue par l'intimé le 7 mars 2012, mais il n'est pas mentionné dans le document relatif à la décision ou dans les notes informatiques de l'intimé. Cette lettre est pertinente pour plusieurs raisons :

- Tout d'abord, l'appelant a déclaré dans cette lettre qu'il avait une très mauvaise santé, qu'il était incapable de fonctionner ou de faire quoi que ce soit par lui-même, et qu'il avait besoin de quelques mois supplémentaires afin de remplir les formulaires pour 2011-2012. Cela a soulevé la question de savoir s'il a omis de remplir adéquatement ses demandes au moyen des renseignements demandés en raison d'une incapacité, conformément à l'article 28.1 de la Loi sur la SV. Après la décision d'octobre 2014, l'appelant a fourni une preuve médicale à l'appui d'une allégation d'incapacité, et l'intimé a ensuite étudié cette question et a conclu que l'appelant ne répondait pas à la définition⁴⁷. Cependant, l'intimé n'a pas abordé la question de savoir si la santé de l'appelant était une explication raisonnable pour le dépôt tardif d'une demande de révision du refus de mai 2001, ce qui constituait également un facteur pertinent qui devait être pris en considération.

⁴⁵ GD2-13.

⁴⁶ GD2-66.

⁴⁷ GD5; GD6; GD7-4 à GD7-9.

- Ensuite, si le courrier est reçu le dixième jour suivant son envoi⁴⁸, cette demande de révision a été présentée dans le délai prévu de 90 jours relativement à la décision du 2 décembre 2011. Elle n'était pas tardive, ce qui constitue clairement un facteur pertinent.

[22] L'intimé n'a pas tenu compte du fait que l'appelant a présenté des demandes pour les années 2010-2011 et 2011-2012 en mai 2012⁴⁹. Tout comme la lettre du 2 mars 2012, ces demandes ont évidemment été reçues par l'intimé, mais elles n'ont jamais été reconnues et elles n'ont jamais fait l'objet d'une discussion dans le document relatif à la décision. Elles étaient pertinentes, car elles faisaient partie de l'habitude de l'appelant consistant à ne jamais répondre aux demandes de renseignements tout en continuant de présenter des demandes de SRG. Évidemment, l'appelant désirait toucher du SRG depuis 2009 et il ne comprenait pas ce qu'il devait faire pour y parvenir. L'intimé aurait dû tenir compte de cela quand il a déterminé si l'appelant avait l'intention constante de demander une révision ou s'il avait une explication raisonnable pour le retard à cet égard.

[23] L'intimé n'a pas tenu compte du fait que la demande de révision présentée par l'appelant en mars 2013 comprenait la décision rendue en février 2013 relativement à la période de versement de 2011-2012. L'intimé avait tranché que l'appelant pouvait seulement toucher du SRG de façon rétroactive jusqu'en janvier 2012, et non jusqu'au début de la période de versement en juillet 2011⁵⁰. La demande de révision de cette décision a été présentée par l'appelant dans les cinq semaines suivant la communication de la décision, ce qui était clairement dans le délai prévu de 90 jours.

L'intimé n'a pas agi de façon judiciaire

[24] L'appelant a demandé la révision de l'ensemble des décisions rendues relativement à ses demandes de SRG pour les périodes de versement de juin 2009 à juillet 2012. La décision de l'intimé rendue le 14 octobre 2014 a abordé la demande de l'Appelant comme si elle concernait seulement une décision rendue en mars 2010. Cette décision n'a jamais été communiquée à l'appelant. La décision du 14 octobre 2015 a tenu compte de facteurs non pertinents et a ignoré

⁴⁸ Ce que l'intimé suppose également, voir GD2-10 à GD2-12.

⁴⁹ GD2-64; GD2-35 et GD2-36.

⁵⁰ GD2-32.

des facteurs qui l'étaient, notamment le fait que l'appelant a demandé une révision de deux des décisions dans les délais prévus de 90 jours. Par conséquent, j'estime que l'intimé n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'il a rendu sa décision du 14 octobre 2014.

Décision que l'intimé aurait dû rendre

[25] Le paragraphe 54(1) de la Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social prévoit que je peux confirmer, infirmer ou modifier la décision de l'intimé ou rendre la décision qu'il aurait dû rendre.

[26] Après avoir présenté la déclaration de revenu estimatif de novembre 2009 (que l'intimé jugeait comme étant une demande incomplète), l'appelant a présenté à huit autres reprises une demande de SRG. Par conséquent, avant d'accorder un délai supplémentaire afin qu'il puisse demander une révision, je dois être convaincue que les quatre facteurs prévus à l'article 29.1 du Règlement sur la SV ont été respectés. Ces facteurs s'appliquent seulement aux décisions dans le cadre de laquelle un délai supplémentaire est requis, à savoir les décisions du 4 mai 2011 et du 19 juillet 2012. Comme il a été mentionné ci-dessus, l'appelant a demandé la révision des décisions rendues en décembre 2011 et en février 2013, dans les délais prévus. Il n'a pas été informé de la décision rendue en mars 2010; par conséquent, le délai pour demander la révision de cette décision n'a pas encore commencé.

i. Il existe une explication raisonnable à l'appui de la demande de prolongation du délai

[27] L'appelant n'a pas demandé la révision de la décision du 4 mai 2011 avant mars 2012. Il n'a pas demandé la révision de la décision du 19 juillet 2012 avant mars 2013. Cependant, je suis convaincu que ces retards ont été causés par la mauvaise santé de l'appelant et par le fait qu'il était embrouillé quant aux mesures qu'il devait prendre, à l'exception de celle d'envoyer plus de demandes, ce qu'il a fait en juillet 2011, en mars 2012, en mai 2012, en octobre 2012 et en décembre 2013. Je souligne que l'appelant est originaire de l'Ouganda, que l'anglais ne semble pas être sa langue maternelle et qu'il se fiait beaucoup à son épouse pour l'aider. Pour ces raisons, j'estime qu'il existe une explication raisonnable justifiant le délai de l'appelant.

ii. L'appelant a manifesté l'intention constante de demander la révision

[28] L'appelant a présenté une autre demande pour l'année 2009-2010 en juillet 2011, soit moins de 90 jours après la décision du 4 mai 2011. Même s'il n'a pas précisément demandé la révision de la décision, cette mesure est une manifestation évidente de l'intention continue de demander la révision de son admissibilité pour cette période de versement. Il était raisonnable de la part de l'appelant de ne pas prendre d'autres mesures alors qu'il attendait une décision relative à la demande qui n'a pas été rendue avant décembre 2011. Après cela, il a précisément demandé une révision en mars 2012, soit moins de 90 jours après la communication de la décision.

[29] En septembre 2012, soit moins de 90 jours après la décision de juillet 2012, l'appelant a téléphoné à l'intimé⁵¹. Le 15 octobre 2012, soit encore dans les délais prévus de 90 jours, il a présenté une autre demande⁵². Il a encore donné suite à cette question en présentant deux demandes supplémentaires en décembre 2012. Comme il a été mentionné ci-dessus, j'estime que ces facteurs ont démontré l'intention constante de l'appelant à demander la révision de ses demandes de SRG.

iii. La demande de révision doit avoir une chance raisonnable de succès

[30] En tant que pensionné de la SV, l'appelant était admissible au SRG s'il satisfaisait aux exigences en matière de revenus et s'il résidait au Canada. Le montant du SRG dépendait de son état matrimonial. Après avoir fourni tous les renseignements nécessaires, ses demandes pour 2011-2012 et 2012-2013 ont été accueillies, du moins en partie. S'il fournit des renseignements semblables pour les périodes de versement précédentes et pour les mois précédant janvier 2012, il est raisonnable de s'attendre à ces demandes soient accueillies également.

[31] Je suis consciente de la difficulté qui pourrait être causée par la règle limitant les versements rétroactifs aux 11 mois précédant la date de la demande. Cela pourrait avoir une incidence sur l'admissibilité de l'appelant pendant certains mois selon la date de demande utilisée et si l'obligation de présenter une demande est dispensée⁵³. Cependant, il a au moins une cause défendable selon laquelle sa demande pour 2009-2010 devrait être considérée comme ayant été présentée en novembre 2009, moment où il a envoyé la déclaration de revenu estimatif

⁵¹ GD2-74.

⁵² GD2-76.

⁵³ Loi sur la SV, par. 11(4).

et selon laquelle l'admissibilité devrait être fondée sur cette date. Il a certainement une cause défendable selon laquelle il est admissible à des versements avant janvier 2012.

iv. Aucun préjudice ne sera causé à l'intimé.

[32] L'intimé ne semble pas avoir été victime d'un préjudice en raison du retard jusqu'à maintenant. Étant donné ses ressources, sa capacité à rendre une décision découlant de la révision ne serait pas indûment amoindrie par la prorogation du délai afin que l'appelant puisse présenter sa demande.

CONCLUSION

[33] L'appel est accueilli.

Virginia Saunders
Membre de la division générale – Sécurité du revenu