



[TRADUCTION]

Citation : *O. M. c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 1351

Numéro de dossier du Tribunal : GP-18-1154

ENTRE :

O. M.

Requérante

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 : Patrick O'Neil

Requérante représentée par : J. M.

Date de l'audience par
téléconférence : Le 20 novembre 2018

Date de la décision : Le 3 décembre 2018

DÉCISION

[1] La requérante n'est pas admissible à une date de rétroactivité antérieure des versements de pension de la Sécurité de la vieillesse (SV) et de Supplément de revenu garanti (SRG).

APERÇU

[2] Le ministre a reçu les demandes de pension de la SV et de SRG de la requérante le 2 décembre 2015 et le 4 mai 2016 respectivement. Le ministre a approuvé la demande de SV de la requérante initialement et à la suite d'une révision à compter de janvier 2015, et sa demande de SRG initialement et à la suite d'une révision à compter de juillet 2015, ce qui représente 11 mois avant le mois où les demandes respectives de SV et de SRG de la requérante ont été reçues. La requérante a interjeté appel des décisions découlant de la révision devant le Tribunal de la sécurité sociale et a demandé que la période de rétroactivité de sa pension de la SV et du SRG soit prolongée.

[3] Pour être admissible à une pension de la SV et au SRG, une partie requérante doit satisfaire aux exigences énoncées dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV). Aucune pension de la SV ne peut être versée à une partie requérante à moins que cette requérante fasse une demande¹. Aucun SRG ne peut être versé à une personne qui reçoit une pension de la SV à moins que cette personne fasse une demande².

[4] Une fois qu'une partie requérante satisfait aux exigences d'admissibilité à une pension de la SV et un SRG, la Loi sur la SV et le *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement sur la SV) établissent les règles pour le paiement de la pension et du SRG. La période maximale de rétroactivité des paiements de la pension³ de la SV et du SRG⁴ est 11 mois avant le mois où le ministre a reçu les demandes. Les décisions du ministre ont permis à la requérante d'obtenir la rétroactivité maximale de SV et de SRG permise par la Loi sur la SV.

¹ *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV), para 5(1).

² Loi sur la SV, para 11(2).

³ Loi sur la SV, para 8(2) et *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, para 5(2)(a).

⁴ Para 11(7)(a).

[5] La Loi sur la SV prévoit une exception à la règle de rétroactivité maximale portant sur le versement des pensions aux termes de la Loi sur la SV⁵. La disposition permet à une demande de prestations d'être réputée avoir été présentée plus tôt qu'en réalité, s'il est possible de démontrer que le ministre est convaincu, sur preuve présentée, que la personne n'avait pas la capacité de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande de prestations avant le jour auquel la demande a été présentée. La période d'incapacité doit être continue⁶.

QUESTIONS EN LITIGE

[6] La requérante était-elle incapable de former ou d'exprimer l'intention de faire des demandes de pension de la SV et de SRG avant la date à laquelle les demandes ont été présentées?

[7] Dans l'affirmative, quand son incapacité a-t-elle commencé, et quelle période supplémentaire de rétroactivité devrait être accordée?

ANALYSE

Critère relatif à l'incapacité

[8] La capacité de former l'intention de faire une demande de prestations n'est pas de nature différente de la capacité de former une intention relativement aux autres possibilités qui s'offrent à une partie demanderesse. On ne doit pas donner au mot « capacité » un autre sens que son sens ordinaire⁷.

[9] Le critère législatif est précis et ciblé, en ce sens qu'il n'exige pas de prendre en compte la capacité de présenter, de préparer, de traiter ou de remplir une demande de prestations d'invalidité, mais seulement la capacité de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande⁸.

⁵ Loi sur la SV, art 28.1.

⁶ Loi sur la SV, art 28.1(3).

⁷ *Sedrak c Canada (Développement social)*, 2008 CAF 86.

⁸ *Canada (Procureur général) c Danielson*, 2008 CAF 78.

[10] Les activités de la partie requérante entre la date prétendue de début de l'invalidité et la date de la demande peuvent être pertinentes pour nous éclairer sur l'incapacité permanente de la partie requérante de former ou d'exprimer l'intention requise, et devraient donc être examinées⁹.

[11] Les décisions de la Cour d'appel fédérale des notes de bas de page concernaient les dispositions relatives à l'incapacité du *Régime de pensions du Canada (RPC)*¹⁰. Le libellé de l'article 28.1 de la Loi sur la SV est identique aux dispositions relatives à l'incapacité du RPC. La Cour fédérale a déterminé que le critère relatif à l'incapacité énoncé dans la Loi sur la SV est le même que celui énoncé dans le RPC¹¹.

La requérante n'était pas incapable de former ou d'exprimer l'intention de faire des demandes de pension de la SV et de SRG avant la date à laquelle les demandes ont été présentées.

[12] La requérante est née le X¹² dans la province du Manitoba. Elle a atteint l'âge de 65 ans le X octobre 2003. Elle a fait une demande de pension de la SV en décembre 2015 et une demande de SRG en mai 2016.

[13] La requérante n'a pas comparu lors de l'audience. E. M. (E.), le frère de la requérante et mandataire, était présent et a témoigné à l'audience. Il a dit que la requérante avait déménagé du Manitoba à Toronto dans les années 1960 et qu'elle y avait travaillé pendant plusieurs années. Il a fait remarquer qu'elle était en contact régulièrement avec sa famille au Manitoba avant qu'elle cesse d'aller lui rendre visite en 1980. E. M. a dit qu'elle téléphonait aux membres de sa famille au Manitoba de temps à autre pour leur demander de l'argent, mais qu'autrement elle n'avait pas eu de contact avec sa famille au Manitoba jusqu'à ce qu'elle appelle E. M. à l'automne de 2015 pour lui demander s'il pouvait la ramener chez lui à Winnipeg.

[14] E. M. a affirmé qu'il avait été à Toronto, qu'il avait vu la requérante marcher sur la rue X, et qu'il l'avait ramenée chez lui à Winnipeg. Peu de temps après, il a fait des démarches pour que la requérante obtienne des soins médicaux. Il a dit qu'elle avait reçu un diagnostic de

⁹ *(Canada (Procureur général) c Kirkland*, 2008 CAF 144.

¹⁰ Régime de pensions du Canada (RPC), arts 60(8) à 60(10).

¹¹ *Procureur général du Canada c Poom*, 2009 CF 654.

¹² GD1, page 15.

cancer avancé en janvier 2016. E. M. a affirmé que la requérante lui avait dit qu'elle avait eu l'intention de présenter des demandes de pension de la SV et de SRG en 2005, mais qu'elle n'avait pas été en mesure de la faire parce qu'elle n'avait pas de certificat de naissance. Il a affirmé qu'elle avait un certificat de baptême qui comprenait plusieurs erreurs, y compris son année de naissance, ce qui l'avait empêchée d'obtenir son certificat de naissance de la province du Manitoba, selon ce qu'elle a dit à E. M.. Ce dernier comprend que la requérante n'a pas fait d'autres efforts pour obtenir une pension de la SV ou de SRG jusqu'à ce qu'elle retourne au Manitoba. Il a expliqué que la requérante ne voulait pas présenter de demande pour obtenir des prestations de la SV. Il a affirmé qu'elle était en colère quand elle a signé la demande de pension de la SV le 23 novembre 2015.

[15] E. M. a dit que la requérante lui avait dit que cela faisait plusieurs années qu'elle avait vu un médecin. Une recherche de dossiers effectuée par un médecin de Winnipeg a révélé que la requérante n'avait pas accédé au système médical de l'Ontario avant son retour au Manitoba à l'automne 2015. E. M. a affirmé ne pas savoir si la requérante avait obtenu un diagnostic de problème de santé mentale ou si elle avait été traitée pour un tel problème avant de retourner à Winnipeg à l'automne 2015. Il pense qu'elle devait être atteinte d'une maladie mentale pendant la période après qu'elle a cessé presque tout contact avec sa famille à Winnipeg en 1980 et 2015, puisqu'elle n'a pas été aux funérailles de sa mère, de son frère, ou de ses sœurs. De plus, E. M. croit que la requérante devait être atteinte d'incapacité mentale pendant cette période puisqu'il ne pense pas qu'une personne renoncerait à présenter une demande de prestations de pension aussitôt qu'elle deviendrait admissible.

[16] E. M. a dit qu'il ne savait pas où sa sœur avait vécu au cours de plusieurs années étant donné qu'elle ne fournissait pas ses coordonnées aux membres de sa famille. Il croit qu'elle était itinérante, mais il ne sait pas à quel moment elle s'est retrouvée sans abri. Il a affirmé qu'à l'occasion, elle rendait visite à des cousins à Hamilton, mais il ne sait pas comment elle faisait pour s'y rendre et retourner chez elle.

[17] E. M. a été nommé comme mandataire dans la procuration de la requérante datée du 17 janvier 2016¹³. L'avocate qui a préparé la procuration et témoigné de la signature du

¹³ GD2, pages 45-50.

document par la requérante a déclaré que celle-ci était saine d'esprit et qu'elle n'avait aucun problème de mémoire ou de compréhension au moment de la signature de la procuration¹⁴. La requérante a nommé un mandataire subséquent et a nommé E. M. comme son mandataire principal le 19 juillet 2016¹⁵. Cette deuxième procuration a aussi été préparée par un avocat qui a témoigné de la signature du document à Winnipeg. Cet avocat a aussi dû déterminer si la requérante était saine d'esprit et si elle avait des problèmes de mémoire ou de compréhension au moment de signer la procuration. E. M. a dit que c'est la requérante qui avait décidé de faire préparer des procurations et que c'est aussi elle qui avait décidé qui elle voulait comme mandataires.

[18] Le D^r Akra, oncologue, a affirmé le 14 janvier 2016¹⁶ que personne n'était présent le jour où il a vu la requérante. Il a noté que la requérante semblait bien comprendre sa maladie et qu'elle avait fourni un consentement éclairé au traitement. Il a expliqué que puisque la requérante n'avait pas consulté de médecins depuis très longtemps, elle n'avait aucun antécédent médical. E.M. a affirmé qu'il conduisait sa sœur à des rendez-vous médicaux, mais qu'il n'était pas habituellement présent lorsqu'elle discutait de son état de santé avec ses médecins.

[19] La note d'évolution du Dr Akra datée du 10 août 2015¹⁷ indique la comorbidité de la requérante comme étant de la démence. Il a rempli un formulaire de déclaration d'incapacité datée du 4 janvier 2018¹⁸. Il a déclaré que l'état de la requérante ne la rendait pas incapable de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande.

[20] Il incombe à la requérante de démontrer que, selon la prépondérance des probabilités, elle était incapable de former ou d'exprimer l'intention de présenter des demandes de pension de la SV et de SRG avant que les demandes soient présentées. J'estime qu'elle ne s'est pas acquittée du fardeau de la preuve. La preuve démontre qu'elle a formé l'intention de présenter une demande de pension de la SV en 2005. Aucune preuve médicale ne démontre qu'elle était atteinte d'une maladie mentale, qu'elle a cherché à suivre un traitement médical pour une telle maladie, ou qu'elle a été traitée pour une telle maladie durant la période de 2005 à 2015, ou

¹⁴ GD2, page 50.

¹⁵ GD2, pages 9-15.

¹⁶ GD2, pages 56-59.

¹⁷ GD2, page 60.

¹⁸ GD1, page 29.

depuis. Même si le fait que la requérante a omis de faire une demande de prestations de la SV pourrait être considéré comme étant inhabituel, cela ne démontre pas qu'elle était incapable de former ou d'exprimer l'intention de présenter des demandes. Il en est de même pour le fait qu'elle n'a pas maintenu un contact important avec les membres de sa famille à Winnipeg et qu'elle a choisi de rendre visite à des cousins à Hamilton. Le fait qu'elle n'a pas été aux funérailles des membres de sa famille n'est pas non plus une preuve d'incapacité mentale.

[21] La requérante a signé des procurations en janvier 2016 et en juillet 2016. Des avocats étaient présents pour les deux signatures. Dans l'affidavit de l'avocate qui a été témoin de la signature de la procuration en janvier 2015, il était mentionné qu'elle croyait que la requérante était saine d'esprit et qu'elle n'avait pas de problème de mémoire ou de compréhension à ce moment. L'avocat qui a été témoin de la signature de la procuration en juillet 2016 était tenu d'être de la même opinion avant de témoigner de la signature du document.

[22] Un diagnostic de maladie mentale ne rend pas une partie requérante incapable de former ou d'exprimer l'intention de présenter des demandes de prestations de la SV. Le médecin qui a posé le diagnostic dont était atteinte la requérante, depuis longtemps selon lui, a déclaré sous serment en janvier 2018 que l'état de la requérante ne la rendait pas incapable de former ou d'exprimer l'intention de faire une demande.

[23] Les activités de la requérante à la date à laquelle elle a déclaré être invalide et à la date des demandes, démontrent que la requérante était capable de faire des choix, y compris d'appeler des membres de sa famille pour leur demander de l'argent, rendre visite aux membres de sa famille qu'elle voulait voir, donner des instructions concernant les personnes qu'elle souhaitait avoir comme mandataires, signer les procurations, et former l'intention de présenter une demande de prestations de la SV en 2005. J'estime que ces activités démontrent un niveau de capacité supérieur à ce qui est requis pour former ou exprimer l'intention de faire des demandes de pension de la SV. J'estime que la preuve n'a pas démontré que, selon la prépondérance des probabilités, la requérante était incapable de former ou d'exprimer l'intention de faire des demandes de pension de la SV et de SRG avant la date à laquelle les demandes ont été présentées.

[24] La représentante de la requérante a affirmé que la requérante s'était vu refuser des prestations rétroactives en raison d'une erreur administrative. Elle a expliqué que l'incapacité de la requérante à obtenir un certificat de naissance en 2005 était le résultat d'erreurs commises par un représentant de l'église qui avait rempli le certificat de baptême de la requérante. Elle a aussi dit que le ministre avait commis une erreur en n'acceptant pas les procurations de la requérante en temps opportun, ce qui a retardé encore plus la présentation des demandes.

[25] La Loi sur la SV octroie un pouvoir discrétionnaire au ministre s'il est convaincu qu'une personne s'est vu refuser tout ou partie d'une prestation par suite d'un avis erroné ou d'une erreur administrative survenus dans le cadre de l'application de la Loi sur la SV¹⁹. Les décisions rendues par la Cour fédérale sont constantes depuis longtemps à l'effet que le Tribunal n'a pas compétence pour renverser une décision discrétionnaire du ministre rendue en vertu de l'article 32 de la Loi sur la SV. Par conséquent, je n'ai pas compétence pour remédier à une erreur administrative qui aurait pu être commise par le ministre. Si une partie requérante croit qu'un avis erroné ou une erreur administrative sont survenus, le recours qui s'offre à elle consiste à présenter à la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre. Une erreur commise par un représentant de l'église n'est pas une erreur administrative commise par le ministre.

[26] Le Tribunal est créé par une loi et, par conséquent, mes pouvoirs sont limités à ceux que lui confère sa loi habilitante. Je dois interpréter et appliquer les dispositions qui figurent dans la Loi sur la SV. Je suis lié par des décisions de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale. Je ne peux pas invoquer des principes d'équité ni considérer des circonstances atténuantes comme des difficultés financières pour accorder des prestations rétroactives excédant les limites législatives prévues par la Loi sur la SV.

[27] J'estime que le ministre a accordé à la requérante la rétroactivité maximale de la pension de la SV et du SRG permise par la Loi sur la SV.

CONCLUSION

¹⁹ Loi sur la SV, art 32.

[28] L'appel est rejeté.

Patrick O'Neil
Membre de la division générale, section de la sécurité du revenu