



[TRADUCTION]

Citation : *CT c Ministre de l'Emploi et du Développement social et CA*, 2021 TSS 204

Numéro de dossier du Tribunal : AD-21-5

ENTRE :

**C. T.**

Appelante

et

**Ministre de l'Emploi et du Développement social**

Intimé

et

**C. A.**

Mis en cause

---

Numéro de dossier du Tribunal : AD-21-6

ENTRE :

**C. A.**

Appelant

et

**Ministre de l'Emploi et du Développement social**

Intimé

et

**C. T.**

Mise en cause

---

## DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

### Division d'appel

---

DÉCISION RENDUE PAR : Jude Samson

DATE DE LA DÉCISION : Le 18 mai 2021



## DÉCISION ET MOTIFS

### DÉCISION

[1] C. A. et C. T. sont mari et femme. Le couple constitue aussi la partie appelante dans la présente affaire. J'accueille leurs appels en partie. Le ministre de l'Emploi et du Développement social devra recalculer le montant que la partie appelante doit rembourser.

### APERÇU

[2] La partie appelante a demandé des prestations en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV). Plus précisément, elle a demandé la pension de la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG). J'appellerai l'ensemble des deux prestations : « les prestations de la SV ». Pour recevoir ces prestations, le couple devait montrer quand et pendant combien de temps il avait résidé au Canada<sup>1</sup>.

[3] Le ministre a approuvé les demandes de pension de la SV de la partie appelante environ huit mois plus tard, c'est-à-dire en août 2004. Le ministre a décidé que chaque membre du couple avait résidé au Canada pendant plus de 12 ans. Par conséquent, le ministre a versé à chaque personne une pension partielle de la SV à compter de février 2003. C'est ce que j'appellerai « l'agrément » du ministre.

[4] Par la suite, le ministre a également approuvé les demandes de SRG présentées par la partie appelante.

[5] De nombreuses années plus tard, en 2017, le ministre a lancé une enquête sur les dossiers de la partie appelante. À la fin de l'enquête, le ministre a décidé d'annuler l'agrément qu'il avait accordé.

[6] En effet, le ministre a décidé que la partie appelante n'avait jamais résidé au Canada. Par conséquent, elle n'avait pas droit aux prestations de la SV déjà reçues. En tout, le ministre a exigé le remboursement de près de 300 000 \$.

---

<sup>1</sup> Dans le présent contexte, le verbe « résider » a un sens très précis. Sa définition se trouve à l'article 21(1) du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement sur la SV).

[7] La division générale a décidé que le ministre avait le pouvoir de modifier sa décision et d'annuler l'agrément. De plus, la partie appelante devait prouver à nouveau son admissibilité aux prestations de la SV.

[8] En fin de compte, la division générale était d'accord avec la décision du ministre. La partie appelante n'a pas démontré qu'elle avait droit aux prestations de la SV. Le couple devait donc rembourser toutes les prestations de la SV qu'il avait touchées.

[9] La partie appelante porte maintenant la décision de la division générale en appel à la division d'appel du Tribunal. Je lui ai déjà donné la permission de faire appel.

[10] J'accueille les appels en partie. Le ministre n'a pas le pouvoir de modifier ses décisions antérieures. Le ministre devra recalculer le montant des prestations de la SV que la partie appelante doit rembourser. Dans son calcul, le ministre devra également vérifier si la partie appelante peut bénéficier de la *Convention sur la sécurité sociale entre le Canada et la République du Pérou* (Convention Canada-Pérou).

### **QUESTIONS EN LITIGE**

[11] Dans la présente décision, j'examinerai les questions suivantes :

- a) Une audience de vive voix est-elle nécessaire?
- b) Puis-je examiner de nouveaux éléments de preuve?
- c) La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en s'appuyant sur une mauvaise interprétation de l'article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement sur la SV)?
- d) Si oui, comment puis-je réparer l'erreur de la division générale?
- e) Le ministre avait-il le pouvoir de modifier sa décision et d'annuler l'agrément?
- f) Pour quelle période était-il possible pour le ministre et la division générale d'évaluer la résidence de la partie appelante au Canada?

- g) La partie appelante a-t-elle résidé au Canada après le 17 octobre 2007?
- h) Quelle incidence la présente décision a-t-elle sur les prestations de la SV de la partie appelante?

## **ANALYSE**

### **Il n'y aura pas d'audience de vive voix dans la présente affaire**

[12] Pour les raisons suivantes, je prends cette décision d'après les documents déjà au dossier :

- La partie appelante n'est pas en mesure de participer à une audience orale<sup>2</sup>.
- Habituellement, la division d'appel n'examine pas les nouveaux éléments de preuve.
- Les parties ont présenté des arguments écrits et détaillés.
- La loi exige que je traite les présents appels de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent<sup>3</sup>.

### **Je vais examiner seulement les nouveaux éléments de preuve présentés par le ministre**

[13] Les nouveaux éléments de preuve sont les éléments qui n'avaient pas été portés à la connaissance de la division générale lorsqu'elle a rendu sa décision.

[14] Normalement, je ne peux pas examiner les nouveaux éléments de preuve en raison des limites imposées au rôle de la division d'appel<sup>4</sup>. La loi exige que je me concentre sur la question de savoir si la division générale a commis l'une ou l'autre des erreurs énumérées dans la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*<sup>5</sup>. Je ne peux pas jeter un regard neuf sur l'affaire et tirer mes propres conclusions en me fondant sur des preuves nouvelles et actualisées.

---

<sup>2</sup> Voir, par exemple, les pages AD1-3 et AD3-8.

<sup>3</sup> Ce principe est énoncé à l'article 3(1)(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

<sup>4</sup> Le rôle de la division d'appel est principalement défini par les articles 58 et 59 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS).

<sup>5</sup> Les erreurs précises, officiellement appelées « moyens d'appel », sont énumérées à l'article 58(1) de la Loi sur le MEDS.

[15] Il y a des exceptions à la règle générale interdisant l'examen de nouveaux éléments de preuve<sup>6</sup>. Par exemple, je peux prendre en considération les nouveaux éléments de preuve qui fournissent seulement des renseignements généraux ou qui décrivent la façon dont la division générale a possiblement agi injustement.

[16] Dans ses observations, le ministre a déposé l'affidavit d'Elizabeth Charron<sup>7</sup>, une agente des services législatifs qui s'occupe des politiques entourant la Loi sur la SV et le Règlement sur la SV.

[17] L'affidavit ne mentionne aucun détail particulier au sujet de la présente affaire. Il fournit plutôt des renseignements plus généraux sur l'admissibilité aux prestations de la SV ainsi que sur l'administration du programme de la SV.

[18] Par conséquent, l'affidavit s'inscrit dans l'une des exceptions à la règle générale interdisant l'examen de nouveaux éléments de preuve, car il fournit seulement des renseignements généraux.

[19] La partie appelante a également déposé de nouveaux éléments de preuve. Elle porte sur l'état de santé des deux personnes<sup>8</sup>. Je ne peux pas examiner ces éléments de preuve parce qu'ils ne correspondent à aucune des exceptions à la règle générale interdisant l'examen de nouveaux éléments de preuve. De toute façon, ces éléments de preuve ont peu de choses à voir avec la question de la résidence au Canada.

### **La division générale a mal interprété l'article 23 du Règlement sur la SV**

[20] En août 2004, le ministre a accepté de verser à la partie appelante des pensions de la SV payables à compter de février 2003. Le ministre a décidé qu'en février 2003, le couple résidait au Canada depuis plus de 12 ans. Les pensions partielles valaient donc les 12/40<sup>e</sup> d'une pleine pension.

---

<sup>6</sup> Même si le contexte est quelque peu différent, la division d'appel applique normalement à l'examen de nouveaux éléments de preuve les exceptions que la Cour d'appel fédérale a énumérées au paragraphe 8 de la décision *Sharma c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 48 et que la Cour fédérale a mentionnées au paragraphe 28 de la décision *Greeley c Canada (Procureur général)*, 2019 CF 1493.

<sup>7</sup> L'affidavit commence à la page AD6-751.

<sup>8</sup> Voir, par exemple, le document AD7.

[21] Le ministre a modifié sa décision en septembre 2017<sup>9</sup>. Le ministre a alors décidé que le couple n'avait jamais résidé au Canada.

[22] Toutefois, le ministre avait-il le pouvoir de changer sa décision et d'annuler l'agrément?

[23] La division générale a répondu à la question au paragraphe 11 de ses décisions :

La révision d'une décision initiale est un recours extraordinaire. Voilà la question en litige dans la présente affaire. Dans ses observations, le ministre invoque l'article [23(1)] du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*. Le ministre croit que l'appelante a reçu une prestation à laquelle elle n'avait pas droit. Les vastes pouvoirs accordés au ministre permettent de trouver un équilibre entre les objectifs qui consistent à honorer [*sic*] les retards injustifiés dans le traitement des demandes et la nécessité de bien tenir les cordons de la bourse de la SV en refusant de verser des prestations aux personnes qui n'y ont pas droit. Je connais la décision de la division d'appel [intitulée *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844] qui remet en question le pouvoir accordé au ministre à l'article [23(1)] du *Règlement*. Je ne suis pas obligé de suivre le raisonnement de la décision de la division d'appel. Je conclus donc que le pouvoir du ministre de réévaluer l'admissibilité est vaste et s'étend aux situations où il n'y a aucune indication de fraude ou de fausse déclaration.

[24] Cette partie de la décision de la division générale contient des erreurs de droit qui me permettent de modifier l'issue de la présente affaire<sup>10</sup>.

- En ce qui concerne l'interprétation de la loi, les cours ont déclaré que le Tribunal doit examiner attentivement le texte, le contexte et l'objet de la loi. Ce n'est pas ce que la division générale a fait. Tout au plus, elle s'est penchée sur l'objet de l'article 23(1), qui, selon elle, prévoit une certaine mesure de responsabilité financière. Bien que ce soit un objectif valable, il faut en faire davantage pour bien interpréter la loi.
- Pour les raisons décrites ci-dessous, la division générale a également mal interprété l'article 23 du Règlement sur la SV. Je préfère suivre d'autres décisions du Tribunal dans lesquelles l'interprétation de cet article est plus étroite. Dans ces décisions, le

---

<sup>9</sup> La décision que le ministre a rendue le 11 septembre 2017 commence à la page GD2-14 du dossier AD-21-5 et à la page GD2-12 du dossier AD-21-6.

<sup>10</sup> Les erreurs de droit figurent à l'article 58(1)(b) de la Loi sur le MEDS.

Tribunal a conclu que le ministre n'a pas le pouvoir de modifier ses décisions antérieures.

[25] Le ministre soutient que la division générale n'avait pas l'obligation de présenter tous les arguments sur lesquels sa décision est fondée. Il fait aussi valoir que je devrais m'en remettre à la division générale, dans la mesure où sa décision était raisonnable<sup>11</sup>.

[26] Je reconnais que les décisions de la division générale n'ont pas besoin d'être parfaites. Toutefois, dans les affaires qui nécessitent une interprétation législative, la division générale doit quand même démontrer qu'elle a tenu compte du texte, du contexte et de l'objet de la loi. Dans la présente affaire, l'analyse de la division générale est incomplète. À titre d'exemple, elle n'aborde pas le libellé de l'article 23 du Règlement sur la SV ni la façon dont cet article s'inscrit dans le contexte global de la Loi sur la SV.

[27] De plus, les références du ministre à la « déférence » et au « caractère raisonnable » ne s'appliquent pas dans la présente affaire. Les cours appliquent ces notions lorsqu'elles examinent les décisions des tribunaux<sup>12</sup>. Mon rôle est plutôt énoncé dans la Loi sur le MEDS. Selon ce cadre, toute erreur de droit commise par la division générale me permet de modifier la conclusion de la présente affaire<sup>13</sup>.

[28] Le ministre soutient également que, même si la partie appelante a remis en question la limite des pouvoirs du ministre, elle a présenté peu d'arguments (voire aucun) pour appuyer sa position. Le ministre affirme que la division générale n'avait pas à répondre à des arguments que la partie appelante n'a jamais présentés.

[29] Il y a plusieurs raisons pour lesquelles il était important pour la division générale d'interpréter rigoureusement et correctement l'article 23 du Règlement sur la SV :

---

<sup>11</sup> Pour cet argument, le ministre s'appuie sur la décision *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62. Toutefois, la Cour suprême a récemment clarifié la portée de cette décision dans la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, aux paragraphes 96 à 97.

<sup>12</sup> La Cour d'appel fédérale a fait cette distinction dans la décision *Canada (Procureur général) c Jean*, 2015 CAF 242.

<sup>13</sup> Les erreurs de droit constituent un des moyens d'appel reconnus. Ceux-ci figurent à l'article 58(1)(b) de la Loi sur le MEDS.

- Le ministre fait usage de pouvoirs qui lui permettent, selon lui, d'exiger que la partie appelante rembourse des centaines de milliers de dollars. La partie appelante conteste ces pouvoirs. Il était donc important que la division générale justifie clairement les pouvoirs du ministre.
- Les cours ont récemment rappelé au Tribunal qu'il doit interpréter les articles pertinents de la loi lorsque l'affaire l'exige<sup>14</sup>.
- Plusieurs décisions du Tribunal affirment également que le ministre ne peut pas modifier ses décisions antérieures et annuler un agrément<sup>15</sup>. Bon nombre de ces décisions comprennent plusieurs paragraphes, voire des pages, où l'article 23 du Règlement sur la SV est interprété. La division générale n'était pas obligée de suivre ces décisions. Toutefois, la cohérence des décisions est importante, et la division générale aurait dû en faire davantage pour examiner ces décisions et expliquer pourquoi elle en était arrivée à une conclusion différente<sup>16</sup>.
- Toute limite aux pouvoirs du ministre de réévaluer une partie d'une affaire touche également les pouvoirs du Tribunal. Les questions de compétence comme celles-ci sont très importantes et nécessitent un examen attentif.

[30] Pour les raisons mentionnées ci-dessus, la division générale a commis une erreur de droit. Son analyse de l'interprétation des lois était incomplète et elle a mal interprété l'article 23 du Règlement sur la SV. Cette erreur me donne le pouvoir de modifier l'issue de la présente affaire.

---

<sup>14</sup> Voir la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Canada (Procureur général) c Redman*, 2020 CAF 209.

<sup>15</sup> Voir, par exemple, la décision *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844, la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c JA*, 2020 TSS 414, la décision *MA c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 269, la décision *CH c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 368, la décision *MB c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 22 et la décision *HZ c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 550.

<sup>16</sup> Ces principes découlent d'affaires comme celles-ci : *Canada (Procureur général) c Bri-Chem Supply Ltd.*, 2016 CAF 257, au paragraphe 44 et *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, aux paragraphes 129 à 131.

**Je corrigerai l'erreur de la division générale en rendant la décision qu'elle aurait dû rendre**

[31] Étant donné les circonstances de la présente affaire, j'ai décidé de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre<sup>17</sup>. C'est ce que la partie appelante m'a demandé de faire<sup>18</sup>. Par conséquent, je peux interpréter l'article 23 du Règlement sur la SV, l'utiliser pour déterminer la portée des pouvoirs du ministre et examiner son incidence sur la décision de la division générale.

[32] Je ne suis pas d'accord avec l'argument du ministre selon lequel il faut renvoyer l'affaire à la division générale en raison de l'importance de son contexte factuel<sup>19</sup>.

[33] En fait, les questions les plus importantes que je dois trancher sont de nature juridique, et non factuelle. De plus, les parties ont eu toutes les chances de présenter leurs arguments à la division générale. En fait, la partie appelante a affirmé à maintes reprises n'avoir aucun autre renseignement à fournir<sup>20</sup>.

[34] Il importe également que le présent appel soit tranché rapidement, compte tenu de l'âge de l'appelante et de l'appelant, de leur mauvaise santé et du fait que le versement de leurs prestations de la SV est suspendu depuis avril 2017.

**Le ministre n'avait pas le pouvoir de modifier sa décision et d'annuler l'agrément**

[35] Les pouvoirs conférés au ministre par l'article 23 du Règlement sur la SV sont définis en ces termes :

**Autres renseignements et enquêtes avant ou après l'agrément de la demande ou l'octroi de la dispense**

**23 (1)** Le ministre peut, avant ou après l'agrément d'une demande ou après l'octroi d'une dispense, exiger que le demandeur, la

**Further Information and Investigation Before or After the Approval of an Application or Before or After the Requirement of an Application Is Waived**

**23 (1)** The Minister, at any time before or after approval of an application or after the requirement for an application is waived, may

---

<sup>17</sup> Les articles 59(1) et 64(1) de la Loi sur le MEDS me donnent le pouvoir de corriger les erreurs de la division générale en agissant ainsi. Voir la décision *Nelson c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 222 aux paragraphes 16 à 18.

<sup>18</sup> Voir les pages AD3-7 et AD3-8.

<sup>19</sup> Voir la page AD6-23.

<sup>20</sup> Voir, par exemple, la page GD6-6 au dossier AD-21-5 et la page AD3-8.

personne qui a fait la demande en son nom, le prestataire ou la personne qui touche la pension pour le compte de ce dernier, selon le cas, permette l'accès à des renseignements ou des éléments de preuve additionnels concernant l'admissibilité du demandeur ou du prestataire à une prestation.

require the applicant, the person who applied on the applicant's behalf, the beneficiary or the person who receives payment on the applicant's behalf, as the case may be, to make available or allow to be made available further information or evidence regarding the eligibility of the applicant or the beneficiary for a benefit.

(2) Le ministre peut, en tout temps, faire enquête sur l'admissibilité d'une personne à une prestation, y compris sur la capacité du prestataire pour ce qui est de l'administration de ses propres affaires.

(2) The Minister may at any time make an investigation into the eligibility of a person to receive a benefit including the capacity of a beneficiary to manage his own affairs.

[36] Le ministre fait valoir que cet article lui donne le pouvoir de réévaluer la résidence de la partie appelante au Canada selon son bon vouloir, peu importe la période visée, le moment de l'enquête ou le nombre d'enquêtes. Essentiellement, la partie appelante doit prouver sur demande sa résidence au Canada<sup>21</sup>.

[37] La position du ministre place la partie appelante dans une situation très difficile. Le ministre avait déjà décidé que le couple résidait au Canada de juin 1990 à janvier 2003<sup>22</sup>. Mais le ministre exige maintenant que la preuve soit faite une nouvelle fois. Et le couple est censé le faire après la perte ou la destruction de documents et tout en étant aux prises avec de graves problèmes de santé, dont la maladie d'Alzheimer.

[38] La position du ministre est aussi teintée d'une certaine ironie puisqu'il a lui-même perdu certains des documents sur lesquels il a fondé son agrément<sup>23</sup>.

[39] Voici les principaux arguments présentés par le ministre pour appuyer sa position :

- Les mots « avant ou après » qui figurent aux articles 23(1) et 23(2) du Règlement sur la SV signifient que les pouvoirs du ministre sont entiers.

---

<sup>21</sup> Voir la décision *De Carolis c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 366 au paragraphe 32.

<sup>22</sup> Voir la page GD2-131 au dossier AD-21-5.

<sup>23</sup> Voir les pages GD2-8, GD2-9 et GD2-17 au dossier AD-21-6.

- Les prestations de la SV sont principalement conçues pour les personnes qui résident au Canada. Une interprétation étroite de l'article 23 du Règlement sur la SV fait que des personnes pourraient recevoir des prestations même sans y avoir droit.
- La structure globale de la politique, de l'intention législative et du cadre du régime de la SV vise l'agrément rapide des demandes. L'article 23 du Règlement sur la SV donne ensuite au ministre le pouvoir de réévaluer les dossiers plus tard.

[40] Je rejette les arguments du ministre. Ils ne tiennent pas pleinement compte du texte, du contexte et de l'objet de la Loi sur la SV et de son règlement.

[41] Je reconnais que les mots « avant ou après » ont un sens large. Toutefois, les pouvoirs que l'article 23 confère au ministre consistent à demander des renseignements supplémentaires et à mener des enquêtes. L'article 23 prévoit aussi que le ministre peut examiner l'admissibilité d'une personne à une prestation. Ce pouvoir est important parce que l'admissibilité aux prestations de la SV peut changer avec le temps, même après l'agrément du ministre.

[42] Cependant, l'article 23 n'aborde pas le pouvoir du ministre de revenir sur une décision définitive qu'il a déjà prise<sup>24</sup>.

[43] C'est une chose pour le ministre de dire qu'il peut évaluer l'admissibilité continue d'une personne aux prestations de la SV. C'en est une autre de dire qu'il peut revenir en arrière et changer une décision antérieure quand bon lui semble et aussi souvent qu'il le veut. Ce genre de pouvoir serait extraordinaire et contraire aux attentes à l'égard du caractère définitif des décisions du gouvernement<sup>25</sup>.

[44] La présente affaire illustre mon argument<sup>26</sup>. La partie appelante a demandé des prestations de la SV en janvier 2004<sup>27</sup>. Le couple a affirmé résider au Canada depuis juin 1990.

---

<sup>24</sup> Même si le ministre n'a pas présenté les mêmes arguments dans la présente affaire, j'ai traité du caractère définitif des décisions du ministre dans la décision *MA c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 269 aux paragraphes 73 à 84.

<sup>25</sup> La décision *Kinney c Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 158 aborde le caractère définitif des décisions du gouvernement.

<sup>26</sup> Voir le précis des faits produit par le ministre dans le document GD4 du dossier AD-21-5 et le document GD7 du dossier AD-21-6.

<sup>27</sup> Une demande commence à la page GD2-10 du dossier AD-21-5. Le ministre semble avoir perdu l'autre demande. Je suppose que les deux étaient presque identiques.

Les dossiers de demande présentaient de possibles difficultés, alors le ministre a fait enquête, comme l'article 23 du Règlement sur la SV le permettait. En août 2004, à la suite de son enquête, le ministre a décidé que le couple avait résidé au Canada pendant 12 ans et il a approuvé les pensions.

[45] Par la suite, le ministre a appris que le couple était retourné au Pérou, son pays d'origine. Encore une fois, l'article 23 du Règlement sur la SV permettait au ministre d'enquêter et de demander des renseignements supplémentaires sur le temps passé à l'étranger. À la lumière de ces renseignements, le ministre a suspendu les prestations de la SV d'octobre 2005 à avril 2007.

[46] Toutefois, l'article 23 du Règlement sur la SV ne permettait pas au ministre de revoir l'agrément qu'il avait accordé en août 2004. Le ministre avait finalement décidé que le couple résidait au Canada de juin 1990, moment de son arrivée au Canada, jusqu'à la date de la décision du ministre. Ni la partie appelante ni le ministre ne pouvaient revenir en arrière et modifier cette période de résidence au Canada.

[47] Même si la cohérence de ses décisions n'est pas parfaite, le Tribunal interprète l'article 23 du Règlement sur la SV de façon étroite depuis août 2018<sup>28</sup>. Jusqu'à récemment, le ministre n'avait contesté devant la cour aucune des décisions allant en ce sens<sup>29</sup>.

[48] La première des décisions adoptant cette interprétation a été la décision intitulée *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*<sup>30</sup>. Dans le cadre de cette décision, j'ai pris soin d'examiner le texte, le contexte et l'objet de l'article 23 du Règlement sur la SV. Je suis toujours d'accord avec cette décision et j'en adopte le raisonnement dans la présente affaire.

---

<sup>28</sup> Voir, par exemple, la décision *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844, la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c JA*, 2020 TSS 414, la décision *MA c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 269, la décision *CH c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 368, la décision *HZ c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 550 et la décision *SF et CF c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 23 (actuellement en appel).

<sup>29</sup> Le ministre a récemment demandé à la Cour d'appel fédérale le contrôle judiciaire de la décision du Tribunal dans l'affaire *Ministre de l'Emploi et du Développement social c MB*, 2021 TSS 8, mais l'issue de cette affaire est plutôt unique.

<sup>30</sup> Décision *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844.

[49] En bref, voici la conclusion que j'ai tirée dans la décision *BR* :

- L'objet du régime de la SV est de nature altruiste et la décision de priver les gens des prestations qu'il offre ne devrait pas être prise à la légère<sup>31</sup>.
- Il faut interpréter la Loi sur la SV et son règlement de la façon qui harmonise le mieux leurs éléments<sup>32</sup>.
- Une fois les demandes approuvées, la Loi sur la SV prévoit le versement à vie des pensions de la SV, à moins que la personne pensionnée demande que le versement cesse plus tôt<sup>33</sup>. Toutefois, la Loi sur la SV établit les circonstances précises dans lesquelles le ministre peut suspendre le versement des prestations<sup>34</sup>.
- Les pouvoirs qui, selon le ministre, lui ont été conférés par l'article 23 du Règlement sur la SV sont extraordinaires. Je conviens que le ministre a le pouvoir d'évaluer l'admissibilité continue d'une personne aux prestations de la SV. Toutefois, rien dans la Loi sur la SV ni le Règlement sur la SV ne laisse croire que le ministre a le pouvoir de modifier ou d'annuler ses décisions antérieures.
- Le ministre a le pouvoir de modifier d'autres types de décisions qu'il a rendues (au titre de la Loi sur la SV et d'autres lois qu'il applique<sup>35</sup>). Ainsi, le fait que le Parlement n'a pas utilisé des termes semblables pour ce qui est des décisions du ministre sur la résidence est d'autant plus frappant.
- Une lecture du Règlement sur la SV qui s'harmonise avec la Loi sur la SV m'amène à rejeter l'interprétation large de l'article 23 du Règlement sur la SV adoptée par le

---

<sup>31</sup> Voir aussi la décision *Canadien Pacifique Ltée c Procureur général (Canada)*, 1986 CanLII 69 (CSC) au paragraphe 25.

<sup>32</sup> Au paragraphe 38 de l'arrêt *Bristol-Myers Squibb Co. c Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, la Cour suprême du Canada a déclaré que la portée d'un règlement est restreinte par la loi qui l'habilite. Dans la présente affaire, l'intention à l'origine de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV) régit celle du Règlement sur la SV.

<sup>33</sup> Voir les articles 8(3), 9.1(1) et 9.3(1) de la Loi sur la SV.

<sup>34</sup> Voir, par exemple, l'article 9 de la Loi sur la SV.

<sup>35</sup> Voir les paragraphes 57 à 62 de la décision *BR*.

ministre. Cette disposition ne donne pas au ministre le pouvoir de revoir les décisions antérieures sur la résidence.

[50] J'admets que le régime de la SV vise à soutenir les personnes âgées grâce à un revenu modeste versé en reconnaissance de leur contribution au Canada. Je conviens également qu'il accorde des prestations principalement aux gens qui résident au Canada<sup>36</sup>.

[51] Cependant, il m'est impossible de conclure que les objectifs de la Loi sur la SV et de son règlement d'application appuient l'idée que le ministre peut sacrifier la qualité de la prise de décisions. Si le ministre s'est cru autorisé à prendre des décisions rapidement et à les réévaluer plus tard, il a agi en se fondant sur une fausse hypothèse quant à l'étendue de ses pouvoirs.

[52] Dans son affidavit, Elizabeth Charron a reconnu que le ministre peut approuver certaines demandes rapidement, mais que d'autres nécessitent un examen plus approfondi<sup>37</sup>. J'ai du mal à imaginer comment le ministre peut réaliser les objectifs du régime de la SV — ou faire preuve d'une plus grande responsabilité sur le plan financier — en agréant trop rapidement des demandes complexes, puis, comme dans la présente affaire, en attendant plus de 10 ans pour essayer de percevoir des centaines de milliers de dollars auprès de personnes âgées qui sont pauvres et malades<sup>38</sup>.

[53] Si le ministre estime qu'il doit pouvoir réexaminer des décisions antérieures, il y a une lacune dans la Loi sur la SV et son règlement. Le Tribunal ne peut pas combler cette lacune en étirant le sens des termes de l'article 23 du Règlement sur la SV au-delà de leur sens ordinaire. Il incombe plutôt au Parlement de combler un vide juridique.

[54] Dans ses observations, la partie appelante s'appuie sur la décision récente du Tribunal dans l'affaire *Ministre de l'Emploi et du Développement social c MB*<sup>39</sup>. Dans la décision *MB*, le Tribunal a interprété la Loi sur la SV et son règlement un peu différemment. Si je suivais cette décision, le ministre aurait le pouvoir de mettre fin aux prestations de la SV que touchait la partie

---

<sup>36</sup> Voir les paragraphes 28 à 29 de la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Stiel*, 2006 CF 466.

<sup>37</sup> Voir les paragraphes 9 à 11 de l'affidavit d'Elizabeth Charron, aux pages AD6-753 à AD6-754.

<sup>38</sup> La partie appelante recevait le Supplément de revenu garanti en fonction de ses revenus, qui étaient inférieurs à un certain montant.

<sup>39</sup> Décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c MB*, 2021 TSS 8.

appelante au moment où il l'a fait. Par contre, il n'aurait pas le pouvoir d'exiger que la partie appelante rembourse les prestations de la SV déjà versées.

[55] Je ne suis pas obligé de suivre la décision *MB*. De plus, la valeur persuasive de cette décision est encore nébuleuse parce que le ministre la conteste devant la cour.

[56] Je suis d'accord avec de nombreux éléments de la décision *MB*. Cependant, je ne peux pas la suivre entièrement.

[57] Comme la décision *MB* l'a fait, je conviens que le ministre ne peut pas réévaluer les décisions initiales sur l'admissibilité. Je conviens aussi qu'il y a une différence importante entre les termes « admissible » et « avoir droit à » (en anglais, « eligible » et « entitled »).

[58] Toutefois, dans la décision *MB*, le Tribunal a décrit les agréments que le ministre a accordés en juin 1997 et en juillet 2001 comme étant des erreurs. Le Tribunal a conclu que MB ne résidait pas au Canada depuis janvier 1992.

[59] À mon avis, la décision *MB* ne respecte pas entièrement le caractère définitif de l'agrément antérieur du ministre. Comme je l'ai mentionné plus haut, la Loi sur la SV et son règlement ne prévoient aucun mécanisme permettant au ministre (ou au Tribunal) de se pencher sur les périodes visées par les décisions antérieures du ministre. En rendant ces décisions, le ministre a décidé de façon définitive pendant quelle période MB avait résidé au Canada, jusqu'à la date de chaque décision. Autrement dit, il n'était pas nécessaire de décider si les agréments du ministre étaient de bonnes ou mauvaises décisions : il s'agissait de décisions définitives et il fallait les traiter comme si elles étaient correctes.

**Le ministre et la division générale pouvaient évaluer la résidence de la partie appelante au Canada seulement pour la période suivant le 16 octobre 2007**

[60] Quelle incidence mon interprétation de l'article 23 du Règlement sur la SV a-t-elle sur la partie appelante dans la présente affaire? Selon mon interprétation, lorsque le ministre a réévalué le dossier du couple, il pouvait examiner la résidence au Canada seulement pour la période suivant le 16 octobre 2007.

[61] Quand le ministre a approuvé les demandes du couple en août 2004, il a conclu qu'il avait résidé au Canada du 16 juin 1990 au 13 janvier 2003, soit une période de 12 ans et 212 jours<sup>40</sup>. Le fait que les pensions de la SV ont été approuvées le 25 août 2004 et que les prestations du SRG ont été approuvées le 10 janvier 2005 doit indiquer que le ministre considérait aussi que le couple résidait au Canada à ces dates-là<sup>41</sup>.

[62] Ces décisions sont définitives.

[63] Toutefois, les agréments ne sont pas les dernières décisions que le ministre a rendues dans ce dossier.

[64] En novembre 2004, le couple est retourné dans son pays d'origine pour un séjour prolongé. Par conséquent, le ministre a suspendu le versement des prestations de la SV<sup>42</sup>.

[65] En mai 2007, la partie appelante a communiqué avec le ministre pour l'aviser de son retour au Canada. Dans une lettre datée du 16 octobre 2007, le ministre a admis que le couple avait rétabli sa résidence au Canada et il a recommencé à lui verser des prestations de la SV à compter de mai<sup>43</sup>.

[66] Dans sa lettre d'octobre, le ministre a informé la partie appelante de son droit d'appel, mais le couple ne s'est jamais prévalu de son droit. Par conséquent, la décision est également devenue définitive.

[67] Étant donné ces décisions, le ministre a rendu une décision définitive sur la résidence du couple au Canada pour la période se terminant le 16 octobre 2007. Ni le ministre ni la division générale n'avaient le pouvoir de revoir ces décisions<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Voir la page GD2-131 du dossier AD-21-5.

<sup>41</sup> Voir les observations que le ministre a présentées à la division générale dans les deux dossiers ainsi que la page GD2-11 du dossier AD-21-5.

<sup>42</sup> Voir la lettre que le ministre a envoyée à la partie appelante le 19 août 2005. Elle commence à la page GD2-121 du dossier AD-21-5.

<sup>43</sup> Voir la lettre du ministre à la page GD2-467 du dossier AD-21-6.

<sup>44</sup> L'article 54(1) de la Loi sur le MEDS limite les pouvoirs de la division générale. Il lui permet de rendre la décision que le ministre aurait dû rendre.

[68] En février 2017, la partie appelante a apparemment communiqué avec Service Canada pour voir si elle pouvait profiter de la Convention Canada-Pérou et faire déposer les prestations de la SV dans un compte au Pérou.

[69] Cet appel téléphonique a provoqué une enquête sur les dossiers du couple. En conséquence, le ministre a exigé que la partie appelante refasse la preuve de sa résidence au Canada depuis février 1990, lorsque le couple s'est établi pour la première fois au pays.

[70] Toutefois, le ministre avait déjà pris une décision définitive sur la période de résidence au Canada allant de février 1990 au 16 octobre 2007. Par conséquent, le ministre pouvait examiner la résidence au Canada seulement pour la période suivant le 17 octobre 2007.

### **La partie appelante n'a pas résidé au Canada après le 17 octobre 2007**

[71] Mis à part ma conclusion selon laquelle la division générale a examiné la mauvaise période, je ne vois aucune autre erreur dans la façon dont elle a évalué la résidence du couple au Canada pour la période suivant le 17 octobre 2007.

[72] La division générale a cerné les facteurs dont elle devait tenir compte pour déterminer la résidence de la partie appelante. Elle a ensuite appliqué ces facteurs aux faits de l'affaire. Comme elle avait le droit de le faire, la division générale a accordé une importance particulière à un tableau préparé par le ministre. Le tableau montre que, de 2003 à 2017, le couple a passé très peu de temps au Canada<sup>45</sup>. En fin de compte, la partie appelante n'a pas démontré qu'elle résidait au Canada pendant la période pertinente.

[73] La partie appelante soutient avoir toujours agi avec transparence et honnêteté. Elle se plaint du fait que le ministre ne lui a jamais dit le nombre précis de jours pendant lesquels elle devait rester au pays pour conserver sa résidence au Canada. Dans les circonstances, il est également injuste de lui demander de faire la preuve de sa résidence au Canada pour une si longue période.

[74] Je compatis avec la partie appelante. Même les formulaires de demande initiaux demandaient seulement d'indiquer [traduction] « les périodes où vous étiez à l'extérieur du

---

<sup>45</sup> Voir le tableau commençant à la page GD2-14 du dossier AD-21-6.

Canada pendant plus de six mois à la fois<sup>46</sup> ». Le couple a tenté de respecter cette règle, s'assurant que les voyages à l'extérieur du Canada ne duraient jamais plus de six mois. Cependant, le ministre et le Tribunal évaluent maintenant sa résidence au Canada à l'aide d'une analyse juridique beaucoup plus complexe.

[75] Peu importe la compassion que suscite la situation du couple, je ne suis pas en mesure de traduire les plaintes de la partie appelante en erreurs pertinentes que la division générale aurait possiblement commises.

[76] Dans ma décision relative à la permission d'appeler d'une décision, j'ai aussi regardé si la division générale avait commis une erreur pertinente lorsqu'elle :

- a conclu que la partie appelante n'avait pas répondu aux questions qu'elle avait posées dans l'avis d'audience;
- a omis de tenir compte de l'article 21(4) du Règlement sur la SV.

[77] Comme la partie appelante ne pouvait pas participer à une audience orale, la division générale a produit un avis d'audience contenant 46 questions<sup>47</sup>. La partie appelante a fourni une réponse générale à ces questions le 4 avril 2020<sup>48</sup>.

[78] Dans des lettres subséquentes, la division générale a demandé à la partie appelante de répondre à ses questions l'une après l'autre et dans l'ordre présenté. Au total, la division générale a donné à la partie appelante du début mars à la fin août 2020 pour répondre à ses questions.

[79] Le ministre soutient que la division générale n'a pas commis d'erreur pertinente lorsqu'elle a conclu que la partie appelante n'avait pas répondu à ses questions<sup>49</sup>. Selon le ministre, la réponse générale fournie par la partie appelante n'équivaut pas au fait de répondre aux questions précises de la division générale.

---

<sup>46</sup> Voir la page GD2-10 du dossier AD-21-5.

<sup>47</sup> Voir le document GD0.

<sup>48</sup> La réponse de la partie appelante est étiquetée GD6 dans le dossier AD-21-5 et GD9 dans le dossier AD-21-6. Les documents sont identiques.

<sup>49</sup> Voir, par exemple, les paragraphes 39 et 44 des décisions de la division générale.

[80] J'estime que les propos de la division générale sont malheureux parce qu'ils donnent l'impression que la partie appelante ne voulait pas collaborer. Je vois les choses différemment. La partie appelante a expliqué qu'il lui était impossible de répondre aux questions de la division générale en raison de l'âge des membres du couple, de leur état de santé, de leur mémoire défaillante et de l'absence de documents pertinents.

[81] Quoiqu'il en soit, la division générale n'a pas fondé sa décision sur une erreur grave concernant les faits de l'affaire<sup>50</sup>. De toute évidence, la division générale était au courant de la réponse de la partie appelante, qu'elle a reçue le 4 avril 2020, et elle a tenu compte de cette réponse dans sa décision<sup>51</sup>.

[82] Le ministre soutient également que, dans la présente affaire, la division générale n'avait pas à appliquer l'article 21(4) du Règlement sur la SV parce qu'il protège uniquement les personnes ayant déjà établi leur résidence au Canada<sup>52</sup>. La division générale a conclu que la partie appelante n'a jamais résidé au Canada.

[83] Les arguments du ministre sont moins convaincants étant donné ma conclusion selon laquelle la partie appelante a résidé au Canada pendant un certain temps. Néanmoins, je conviens que la partie appelante ne peut pas invoquer l'article 21(4) du Règlement sur la SV dans la présente affaire.

[84] L'article 21(4) du Règlement sur la SV s'applique aux absences du Canada qui sont temporaires et durent moins d'un an. Dans la présente affaire, le couple est retourné à maintes reprises dans son pays d'origine pendant plusieurs mois consécutifs. Compte tenu de la fréquence de ces voyages, de leur durée et du fait que la partie appelante retournait toujours au même endroit, il m'est impossible de conclure que les absences du Canada étaient temporaires.

---

<sup>50</sup> Ce ne sont pas toutes les erreurs de fait qui permettent à la division d'appel de modifier la conclusion d'une affaire. À ce sujet, voir l'article 58(1)(c) de la Loi sur le MEDS.

<sup>51</sup> Voir, par exemple, les paragraphes 7 et 33 des décisions de la division générale.

<sup>52</sup> Voir le paragraphe 41 de la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Duncan c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 319.

**Quelle est l'incidence de la présente décision sur les prestations de la SV de la partie appelante?**

[85] J'ai décidé que le ministre ne pouvait pas modifier ses décisions passées. Ainsi, aux fins de l'admissibilité aux prestations de la SV, le couple a résidé au Canada :

- du 16 juin 1990 au 25 novembre 2004;
- du 10 mai 2007 au 16 octobre 2007.

[86] La partie appelante avait le droit de recevoir des prestations de la SV pour le mois où elle a cessé de résider au Canada et pour les six mois suivants<sup>53</sup>.

[87] La partie appelante ne réside pas au Canada depuis 20 ans. Par conséquent, la Loi sur la SV ne lui permet pas de toucher les pensions de la SV pendant sa résidence à l'étranger<sup>54</sup>.

[88] Toutefois, il se peut que la partie appelante **puisse** recevoir les pensions de la SV à l'étranger selon les modalités de la Convention Canada-Pérou. Le ministre n'a pas encore décidé si le couple peut invoquer la Convention et quelles sont ses répercussions sur sa situation.

[89] Après avoir mené une évaluation de la Convention Canada-Pérou, le ministre sera en mesure de décider si la partie appelante a droit aux prestations de la SV et de recalculer le montant qu'elle doit rembourser.

**CONCLUSION**

[90] J'accueille les appels en partie. La division générale a commis une erreur de droit, car elle s'est fondée sur une mauvaise interprétation de l'article 23 du Règlement sur la SV. Cet article ne permettait pas au ministre de modifier ses décisions antérieures. Toutefois, la division générale n'a commis aucune erreur pertinente lorsqu'elle a évalué la résidence du couple au Canada pour la période suivant le 17 octobre 2007.

---

<sup>53</sup> Voir les articles 9(3), 11(7)(b) et 11(7)(d) de la Loi sur la SV.

<sup>54</sup> Cette exception est prévue à l'article 9(4) de la Loi sur la SV.

[91] Le ministre devra maintenant recalculer les prestations que la partie appelante doit rembourser. Dans le cadre de sa décision, le ministre devra également envisager l'application possible de la Convention Canada-Pérou.

Jude Samson  
Membre de la division d'appel

MODE D'INSTRUCTION :	Sur la foi du dossier
REPRÉSENTANTES ET REPRÉSENTANTS :	C. T. et C. A., partie appelante Samaneh Frounchi, représentante de l'intimée