



[TRADUCTION]

Citation : *Ministre de l'Emploi et du Développement social c AL*, 2021 TSS 573

Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

Décision

**Partie appelante :
Représentantes et
représentants :** Ministre de l'Emploi et du Développement social
Samaneh Frouchi et Ian McRobbie

**Partie intimée :
Représentante ou
représentant :** A. L.
Asaf Rashid

**Décision faisant l'objet d'un
appel :** Décision de la division générale datée
du 24 novembre 2020
(GP-18-2602)

Membre du Tribunal : Shirley Netten

Mode d'audience : Vidéoconférence

Date de l'audience : Le 28 juin 2021

**Personnes présentes à
l'audience :** Personnes représentant la partie appelante
Partie intimée par l'intermédiaire de son mandataire
Personne représentant la partie intimée

Date de la décision : Le 8 octobre 2021

Numéro de dossier : AD-21-60

Décision

[1] L'appel est accueilli en partie. La division générale a commis une erreur de droit. Le ministre¹ de l'Emploi et du Développement social du Canada possède le pouvoir discrétionnaire implicite de réexaminer des décisions initiales concernant la sécurité de la vieillesse (SV)².

[2] Le ministre a correctement exercé son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il est revenu sur des approbations antérieures du supplément de revenu garanti (SRG) de l'intimée, A. L. Toutefois, l'intimée est seulement entrée en union de fait en novembre 2015. Elle a reçu un trop-payé de SRG pendant seulement sept mois, et non 16 ans.

Aperçu

[3] L'intimée a reçu le SRG pendant de nombreuses années, au taux accordé aux personnes seules. Il s'avère qu'elle avait un conjoint de fait (C. H.). Après le décès de C. H. en 2016, l'intimée a demandé une pension de survivant du *Régime de pensions du Canada* à titre de conjointe de fait de C. H.

[4] En se fondant sur l'information fournie par l'intimée, le ministre³ a conclu que C. H. et elle avaient été conjoints de fait de 1996 à 2016. Le ministre a calculé que l'intimée avait reçu un trop-payé de SRG totalisant 121 855,53 \$ de juillet 2000 à juin 2016. L'intimée a demandé une révision, puis a fait appel auprès de la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. Elle a dit que C. H. et elle avaient commencé à vivre ensemble en novembre 2014.

¹ Dans la décision originale rédigée en anglais, on utilise le féminin parce que l'appel a été instruit lorsque la ministre de l'Emploi et du Développement social du Canada était l'honorable Carla Qualtrough. Toutefois, en français, le masculin est utilisé (le ministre) parce qu'on fait référence au ministre en tant que personne morale.

² Par « décisions concernant la sécurité de la vieillesse » j'entends toute décision portant sur l'ensemble des prestations disponibles au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV) et pas seulement la pension de la SV.

³ Par souci de simplicité, cette décision renvoie aux pouvoirs et aux décisions du ministre. En pratique, Service Canada agit au nom du ministre en menant des enquêtes et en prenant des décisions au titre de la Loi sur la SV.

[5] La division générale a tranché en faveur de l'intimée, mais elle n'a pas décidé quand elle et C. H. étaient devenus conjoints de fait. La division générale a plutôt conclu que le ministre n'avait pas le pouvoir de modifier ses approbations antérieures du SRG de l'intimée. Cela signifiait que l'intimée pouvait conserver le SRG qu'elle avait reçu.

[6] Le ministre a fait appel à la division d'appel. J'ai constaté que le ministre possède le pouvoir discrétionnaire implicite de réexaminer des décisions initiales concernant la SV. J'ai également jugé que le ministre avait exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire dans la présente affaire, mais que la décision révisée était erronée. L'intimée a vécu en union de fait avec C. H. de novembre 2015 jusqu'à son décès en juin 2016. Compte tenu du revenu combiné du couple, l'intimée n'avait pas droit au SRG pour la période de décembre 2015 à juin 2016 inclusivement. Son trop-payé se limite à cette période de sept mois.

Questions en litige

[7] Dans le présent appel, je répondrai aux questions suivantes :

- a) La division générale a-t-elle commis une erreur de droit lorsqu'elle a décidé que le ministre n'avait pas le pouvoir de modifier ses décisions initiales en vertu de la Loi sur la SV?
- b) Dans l'affirmative, comment devrais-je réparer cette erreur?
 - Devrais-je rendre la décision que la division générale aurait dû rendre?
 - Le pouvoir du ministre est-il discrétionnaire?
 - Le Tribunal a-t-il compétence pour examiner la façon dont le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire?
 - Le ministre a-t-il exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire?
 - Quand l'intimée vivait-elle en union de fait?

- Quelle est la décision révisée concernant le SRG?

La division générale a commis une erreur de droit : le ministre possède le pouvoir implicite de réexaminer ses décisions initiales

[8] Cet appel a été instruit en même temps que deux autres appels soulevant une question juridique commune, soit celle de savoir si la division générale a commis une erreur de droit lorsqu'elle a décidé que le ministre ne pouvait pas modifier des décisions initiales rendues en vertu de la Loi sur la SV.

[9] Ces motifs portent sur les décisions « initiales » du ministre. « Initiale » renvoie au fait que le ministre rend cette décision au premier palier, après qu'une personne a demandé des prestations (ou que sa demande a été annulée). Une décision « initiale » diffère d'une décision « découlant d'une révision » rendue au deuxième palier en réponse à une demande de révision d'une partie requérante. Une décision initiale peut être une décision ponctuelle ou une décision annuelle. Il ne s'agit pas d'une décision préliminaire, provisoire ou intérimaire. À moins qu'une partie requérante demande une révision dans un délai de 90 jours, la décision est mise en œuvre par Service Canada.

Je dois décider si l'interprétation de la division générale était correcte

[10] L'un des moyens d'appel à la division d'appel est que la division générale « a commis une erreur de droit en rendant sa décision⁴ ». Compte tenu de ce libellé sans réserve, je suis d'accord avec les personnes représentant le ministre pour dire que je ne dois aucune déférence à la division générale sur les questions de droit. Cela signifie que je dois décider si l'interprétation de la loi par la division générale est correcte, et non si elle est raisonnable⁵. Pour cette raison, je peux passer directement à la question

⁴ Voir l'article 58(1)(b) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS).

⁵ Aux fins du contrôle judiciaire, les cours fédérales examinent le caractère raisonnable de l'interprétation de la loi par le Tribunal (voir *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65). Il s'agit d'une approche empreinte de déférence qui laisse la possibilité que plus d'une interprétation puisse être raisonnable. Un appel à la division d'appel n'est pas un contrôle judiciaire d'une décision de la division générale. La division d'appel est guidée par les moyens d'appel énoncés dans la Loi sur le MEDS.

de savoir si le ministre a ou non le pouvoir de réexaminer ses décisions initiales concernant la SV.

La division générale a appliqué le principe du *functus officio*

[11] Lorsque les cours et les tribunaux demandent si un décideur a le pouvoir de réexaminer une décision ou de la modifier, ils parlent souvent du principe du *functus officio*, ou principe du dessaisissement. *Functus officio* est une expression latine qui désigne le principe selon lequel un décideur, après avoir pris sa décision, n'a plus de pouvoir en la matière. En règle générale, les juges, les arbitres et les fonctionnaires administratifs ne peuvent pas réexaminer leurs décisions; ils [traduction] « doivent bien faire les choses du premier coup, car ils n'auront pas d'autres occasions⁶ ». Le principe du dessaisissement favorise la finalité. Il permet aux personnes qui reçoivent des décisions de s'y fier.

[12] Parfois, une loi dit qu'une entité administrative peut réexaminer ses décisions. Cela a priorité sur le principe du dessaisissement. Par exemple, le *Régime de pensions du Canada* et la *Loi sur l'assurance-emploi* comportent tous deux des dispositions particulières permettant au ministre ou à la Commission de l'assurance-emploi du Canada de modifier une décision initiale⁷. En revanche, la Loi sur la SV précise que le ministre doit réviser sa décision initiale si une partie requérante en fait la demande, mais elle ne dit pas si le ministre peut réexaminer une décision initiale **de sa propre initiative**. Je suis d'accord avec la division générale pour dire que la Loi sur la SV ne donne pas expressément ce pouvoir au ministre.

[13] La division générale a décidé que ce silence, surtout par rapport au pouvoir explicite conféré par d'autres lois, signifie que le ministre n'a pas le pouvoir de réexaminer ses décisions initiales concernant la SV (du moins pas en l'absence de

⁶ Wong, A., « Doctrine of *Functus Officio* : The Changing Face of Finality's Old Guard », La Revue du Barreau canadien, décembre 2020.

⁷ L'article 81(3) du *Régime de pensions du Canada* (RPC) permet au ministre de modifier une décision en cas de faits nouveaux. L'article 111 de la *Loi sur l'assurance-emploi* permet à la Commission de modifier une décision s'il y a de nouveaux faits ou si des faits importants n'étaient pas connus ou étaient erronés, et l'article 52 permet à la Commission de réviser ses décisions en matière de prestations dans certains délais.

fraude ou de fausses déclarations⁸). Sans le dire expressément, la division générale a effectivement appliqué le principe du dessaisissement.

Le principe du dessaisissement ne s'applique pas toujours

[14] Au départ, le principe de dessaisissement interdisait de réexaminer des décisions finales (celles où le décideur avait terminé sa tâche et la décision était prête à être mise en œuvre) à quelques exceptions près⁹. Puis, en 1989, dans l'affaire *Chandler*, la Cour suprême du Canada a demandé une plus grande souplesse dans le contexte administratif. La Cour a notamment déclaré ce qui suit au sujet du principe du dessaisissement : « il ne faudrait pas appliquer le principe de façon stricte lorsque la loi habilitante porte à croire qu'une décision peut être rouverte afin de permettre au tribunal d'exercer la fonction que lui confère sa loi habilitante¹⁰ ». Depuis, les tribunaux ont conclu que certains décideurs administratifs ont un pouvoir légal implicite de procéder à des révisions¹¹.

[15] Conformément à cette approche, la Cour suprême du Canada a expliqué séparément que les pouvoirs d'une loi comprennent « non seulement ceux qui y sont expressément énoncés, mais aussi, par déduction, tous ceux qui sont de fait nécessaires à la réalisation de l'objectif du régime législatif¹² ».

[16] Ainsi, même si le pouvoir de réexaminer une décision peut être inhabituel (ou, comme l'a dit la division générale, extraordinaire), l'absence d'un pouvoir explicite n'est pas concluante. Décider si une instance décisionnelle administrative a un pouvoir implicite

⁸ La division générale a suivi l'exemple de la division d'appel dans *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS. *BR* s'est également appuyé sur la décision *Kinney c Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 158. Je n'ai pas abordé l'affaire *Kinney* parce que les parties ne se sont pas appuyées dessus, et je la trouve peu utile. *Kinney* précise que la décision du ministre de cesser de verser une pension d'invalidité (au titre de l'article 70 du RPC) ne pouvait pas entrer en vigueur avant qu'une décision confirmant l'admissibilité ne soit prise. *Kinney* n'a pas parlé directement du pouvoir duministre de réexaminer une décision antérieure.

⁹ Par exemple, des erreurs administratives ou une erreur dans l'expression de l'intention claire de la Cour : *Paper Machinery Ltd c JO Ross Engineering Corp*, [1934] SCR 186.

¹⁰ Voir la décision *Chandler c Alberta Association of Architects*, 1989 CanLII 41 (CSC).

¹¹ Cela s'est produit dans *des affaires comme Comeau Sea Foods Ltd c Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 1997 CanLII 399 (CSC); *Kleysen Transport Ltd c Hunter*, 2004 CF 1413; *Merham c Banque Royale du Canada*, 2009 CF 1127; *GFL Environmental Inc c Wheatland (Comté de)*, 2019 ABQB 976.

¹² C'est ce qu'on appelle la doctrine de la déduction nécessaire : *ATCO Gas & Pipelines Ltd c Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, au paragraphe 51.

de réexaminer une décision est une question d'interprétation législative¹³. L'interprétation des lois (décider de ce que signifie une loi) consiste à examiner le texte, le contexte et l'objet de la loi : « il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur¹⁴ ». Les lois qui accordent des prestations doivent être interprétées de façon large et généreuse, et toute ambiguïté doit être résolue en faveur de la partie requérante¹⁵.

[17] Comme la Loi sur la SV est muette sur le pouvoir de réexaminer des décisions initiales, il n'y a aucune disposition que je puisse interpréter. Je dois examiner le texte, le contexte et l'objet de la Loi sur la SV de façon plus générale. Y a-t-il des indications selon lesquelles le ministre peut réexaminer ses décisions initiales concernant l'admissibilité? Est-ce parfois une nécessité pratique de réexaminer de telles décisions?

[18] À mon avis, la réponse à ces deux questions est « oui ». Par conséquent, je suis d'accord avec les personnes représentant le ministre pour dire qu'il existe un pouvoir implicite de réexaminer les décisions concernant l'admissibilité¹⁶.

¹³ La Cour d'appel fédérale a affirmé cela dans l'affaire *Ramos c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 205.

¹⁴ Cette citation est tirée de la décision de la Cour suprême du Canada dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC), au paragraphe 21, citant Driedger dans *Construction of Statutes*. Cette approche de l'interprétation des lois a récemment été confirmée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65.

¹⁵ La Cour suprême du Canada l'a également dit dans la décision *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC), au paragraphe 21.

¹⁶ Comme le ministre a obtenu gain de cause sur ce point, ma décision ne tient pas compte de l'argument subsidiaire du ministre selon lequel le principe du dessaisissement ne s'applique pas aux décisions administratives, contrairement aux décisions judiciaires. *Chandler* ne fait pas cette distinction et je ne qualifierais en aucun cas toutes les décisions relatives à la Loi sur la SV de purement administratives. En effet, la Cour fédérale a décrit les décisions du ministre en matière d'admissibilité à la SV comme étant judiciaires : *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Chabu*, 2005 CF 1277, au paragraphe 22. Voir aussi la discussion portant sur la distinction entre les décisions administratives et judiciaires dans Wong, A., « Doctrine of *Functus Officio* : The Changing Face of Finality's Old Guard », La Revue du Barreau canadien, décembre 2020.

Plusieurs indicateurs montrent que le ministre peut réexaminer une décision initiale concernant la SV

– Objet et structure de la loi

[19] L'objet de la Loi sur la SV est de fournir une aide financière aux personnes âgées qui sont ou qui ont été des résidents canadiens pendant une certaine période. Chacune de ses prestations (la pension de la SV, le SRG, l'allocation de la SV offerte aux époux de bénéficiaire du supplément de revenu garanti et l'allocation au survivant) comporte une exigence de résidence directe ou indirecte. Les prestations varient en fonction de la durée de résidence au Canada, le revenu et la situation de famille. On met l'accent sur la réduction de la pauvreté; la pension de la SV est universelle, mais elle est récupérée au-dessus d'un certain niveau de revenu, et le SRG et les allocations sont seulement offerts aux personnes âgées à faible revenu et à leur conjointe ou conjoint. Comme l'a souligné la Cour fédérale, la Loi sur la SV répond à un objectif social et elle « il convient donc de l'interpréter de façon large, [car] il ne faudrait pas qu'une personne soit privée inconsiderément du droit aux prestations de la SV¹⁷ ».

[20] En même temps, la Loi sur la SV vise à accorder des prestations uniquement aux personnes qui y sont admissibles et à recouvrer tout trop-payé de prestations. Ces objectifs se trouvent dans la loi, comme il est décrit dessous.

[21] Pour recevoir des prestations, une partie requérante doit répondre à certains critères d'admissibilité et le ministre doit approuver les prestations¹⁸. Une demande n'est pas toujours requise; dans certaines circonstances, le ministre ira de l'avant en se fondant sur les renseignements dont il dispose déjà au sujet de l'admissibilité de la partie requérante¹⁹.

¹⁷ Voir la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Stiel*, 2006 CF 466.

¹⁸ Voir les articles suivants de la Loi sur la SV : articles 3 à 5 pour la pension de la SV; articles 11 à 16 pour le supplément de revenu garanti (SRG); article 19 pour l'allocation [aux conjoints]; articles 21 à 24 pour l'allocation au survivant.

¹⁹ Voir les articles suivants de la Loi sur la SV : article 5(4) pour la pension de la SV; articles 11(3), 11(3.1), 11(4) pour le SRG; article 19(4.1) pour l'allocation [aux conjoints]; article 21(5.1) pour l'allocation au survivant.

[22] Des restrictions s'appliquent au paiement. Par exemple, la pension de la SV ne peut pas être versée pendant certaines peines d'emprisonnement²⁰; le SRG et les allocations ne peuvent pas être versés aux personnes qui ne sont pas présentes ou qui ne résident pas au Canada depuis six mois, ou à certains immigrants parrainés²¹; et le montant du SRG varie (et pourrait être nul) selon la situation de famille et le revenu²².

[23] Le ministre entreprend le processus d'approbation une fois pour la pension de la SV et une fois par année pour toutes les autres prestations. Après une décision initiale, les dispositions suivantes de la Loi sur la SV et du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement sur la SV) pourraient entrer en jeu :

- Révisions et appels : une partie requérante peut demander au ministre de réviser sa décision et peut faire appel de la décision découlant d'une révision au Tribunal²³.
- Enquête : le ministre peut « avant ou après l'agrément d'une demande » obtenir des renseignements supplémentaires sur l'admissibilité d'une partie requérante à une prestation ou mener une enquête à ce sujet²⁴.
- Suspension des prestations liées à l'admissibilité : le ministre doit suspendre les prestations s'il croit que la partie requérante n'est pas admissible. Le ministre peut suspendre les prestations au cours d'une enquête²⁵.
- Suspension des prestations pour d'autres raisons : la pension de la SV est suspendue lorsqu'une partie requérante n'a pas été présente ou n'a pas résidé au Canada pendant six mois, à moins qu'elle ait résidé au Canada pendant plus de 20 ans; la pension et les allocations de la SV peuvent être suspendues pour défaut de se conformer à une disposition de la Loi sur la SV ou du Règlement sur la SV²⁶.
- Rajustement des paiements du SRG : les paiements du SRG sont rajustés lorsque le revenu réel diffère du revenu estimatif²⁷.

²⁰ Voir l'article 5 de la Loi sur la SV.

²¹ Voir les articles 11(7), 19(6), 21(9) de la Loi sur la SV.

²² Voir l'article 12 sur la Loi sur la SV.

²³ Voir les articles 27.1 et 29 de la Loi sur la SV.

²⁴ Voir l'article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement sur la SV).

²⁵ Voir l'article 26 du Règlement sur la SV.

²⁶ Voir les articles 9 et 20 de la Loi sur la SV.

²⁷ Voir l'article 18 de la Loi sur la SV.

- Remboursement et recouvrement : une partie requérante doit rembourser les prestations qu'elle a reçues, mais auxquelles elle n'avait pas droit. La dette est recouvrable devant les tribunaux ou sous forme de retenue d'autres prestations²⁸.
- Annulation d'un trop-payé : sauf s'il y a eu une condamnation connexe, le ministre peut annuler une partie ou la totalité d'un trop-payé pour des raisons financières ou en raison d'un « avis erroné ou d'une erreur administrative survenus dans le cadre de l'application de la présente loi²⁹ ».
- Infractions et pénalités : certains actes répréhensibles peuvent donner lieu à une déclaration sommaire de culpabilité ou à une pénalité monétaire, s'ils sont amorcés dans les cinq ans suivant la prise de connaissance de la situation par le ministre³⁰.

[24] Je reconnais que les dispositions d'enquête et de suspension relatives à l'admissibilité se trouvent dans le règlement plutôt que dans la loi. La Loi sur la SV permet de prendre des règlements « pour l'application de la présente loi et de ses dispositions » et, plus précisément, de prendre des règlements pour « la suspension du service d'une prestation pendant toute enquête sur l'admissibilité du prestataire ». Ainsi, la Loi sur la SV (et pas seulement le Règlement sur la SV) envisage la possibilité d'enquêter sur l'admissibilité et de suspendre les paiements une fois que les prestations ont été approuvées.

[25] Auparavant, le ministre se concentrait sur le pouvoir d'enquête comme étant l'origine de son pouvoir de réexaminer les décisions initiales. Je suis d'accord avec la division générale pour dire qu'un pouvoir d'enquête n'inclut pas nécessairement un pouvoir de réexaminer une décision antérieure sur l'admissibilité. Cependant, le pouvoir d'enquêter n'est pas le point central de ces appels; ce n'est qu'une partie d'un plus grand tout.

[26] Ensemble, les dispositions ci-dessus reflètent une intention législative de verser uniquement des prestations aux personnes qui y sont admissibles et de récupérer les prestations qui ont été versées à celles et ceux qui n'auraient pas dû les recevoir. Ce

²⁸ Voir l'article 37 de la Loi sur la SV et l'article 27 du Règlement sur la SV.

²⁹ Voir l'article 37(4) de la Loi sur la SV.

³⁰ Voir les articles 44 et 44.1 de la Loi sur la SV.

dernier objectif se trouve à l'article 37(1) de la Loi sur la SV, qui exige que les bénéficiaires remboursent les prestations auxquelles ils n'avaient pas droit, et cet objectif est appuyé par les procédures d'enquête, de suspension, de recouvrement et d'annulation.

[27] Le législateur a choisi de ne pas simplement suspendre les paiements prospectivement en cas de doute sur l'admissibilité, mais aussi de récupérer les prestations versées par erreur. À mon avis, comme il est décrit ci-dessous, cela signifie nécessairement que le ministre a le pouvoir de revenir en arrière et de modifier ses décisions initiales concernant l'admissibilité dans les cas appropriés.

– **Indicateur principal : la Loi sur la SV exige le remboursement des prestations en cas d'inadmissibilité**

[28] L'article 37 de la Loi sur la SV précise qu'une personne qui reçoit des prestations auxquelles elle n'a pas droit doit les rembourser, et que la dette est recouvrable :

37(1) Le trop-perçu — **qu'il s'agisse d'un excédent ou d'une prestation à laquelle on n'a pas droit** — doit être immédiatement restitué, soit par remboursement, soit par retour du chèque.

(2) Le **trop-perçu** constitue une **créance** de Sa Majesté dont le recouvrement peut être poursuivi en tout temps à ce titre [...] [mis en évidence par la soussignée]

[29] Le représentant de l'intimée a soutenu que l'approbation en soi équivaut à l'admissibilité. Autrement dit, lorsque l'approbation est donnée, la personne est admissible, de sorte que l'article 37 exigerait seulement le remboursement des prestations versées sans approbation. Cet argument repose sur une décision de la division d'appel qui traite de la différence entre « admissibilité » et « avoir droit »³¹. Je conviens que l'admissibilité se rapporte aux critères nécessaires pour être admissible aux prestations (comme la résidence), et qu'avoir droit fait référence au droit de recevoir des prestations. Cependant, je ne suis pas d'accord pour dire que ce qui donne

³¹ Voir la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c MB*, 2021 TSS 8.

droit à une chose « est que le ministre approuve la demande et le versement³² ». Comme il a été mentionné précédemment, une personne a le droit de recevoir des prestations de la SV si elle fait une demande (ou si une dispense lui est octroyée), si elle est admissible **et** si le ministre l'approuve. Ensemble, ces éléments constituent un droit. Par conséquent, je ne suis pas d'accord pour dire que l'article 37 exige seulement le remboursement des prestations versées sans approbation.

[30] La division générale laisse aussi entendre (sans se concentrer sur la signification de « avoir droit ») que l'article 37 pourrait se limiter aux erreurs de paiement comme l'erreur de calcul des prestations ou le paiement de prestations qui se poursuit lorsque l'admissibilité cesse; autrement dit, les erreurs qui ne soulèvent pas de questions d'admissibilité (et qui ne nécessiteraient donc pas que l'on revienne sur une décision antérieure). Toutefois, l'article 37 ne limite pas le remboursement des prestations à de telles erreurs de paiement. À la simple lecture de l'article 37, il est clair qu'une personne doit rembourser ses prestations s'il s'avère qu'elle n'était pas censée les recevoir, **que ce soit à cause d'une erreur de paiement ou parce qu'elle n'y était pas admissible dans les faits.**

[31] Cette simple lecture de l'article 37 s'appuie sur des données historiques et contextuelles :

- Dans le même article, l'obligation d'une personne de rembourser des prestations est liée au pouvoir du ministre de recouvrer ou d'annuler le trop-payé. Pendant de nombreuses années, le ministre pouvait recouvrer un trop-payé en raison d'une fausse déclaration ou d'une fraude délibérée, mais il pouvait seulement recouvrer d'autres trop-payés dans l'année suivant l'année où les prestations avaient été reçues³³. Le ministre ne peut pas annuler un

³² Voir la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c MB*, 2021 TSS 8, au paragraphe 115.

³³ Voir la Loi sur la SV, article 37(2), jusqu'à sa modification par L.C. 1995, ch 33 : « [...] constituent des créances de Sa Majesté dont le recouvrement peut être poursuivi par une action : a) imprescriptible, s'il y a eu obtention ou réception par des moyens frauduleux ou grâce à une fausse déclaration délibérée; b) se prescrivant, dans les autres cas, par un an à compter de la fin de l'exercice de leur obtention ou réception ».

trop-payé si la personne a été condamnée « pour avoir obtenu la prestation illégalement³⁴ ». Les infractions comme faire une déclaration fausse ou trompeuse et obtenir des prestations par de faux semblants³⁵ ont une incidence sur l'admissibilité aux prestations. En interdisant l'annulation des trop-payés connexes, le législateur doit avoir eu l'intention que le ministre recouvre ce type de trop-payé au titre de l'article 37.

- Depuis 1995, le ministre a le pouvoir de renoncer aux trop-payés résultant d'une « erreur administrative dans l'application de la présente loi³⁶ ». Les erreurs administratives ne se limitent pas aux erreurs de paiement; elles peuvent comprendre, par exemple, l'accord par erreur d'une approbation à une partie requérante non admissible. En permettant au ministre d'annuler les trop-payés connexes, le législateur doit avoir eu l'intention de permettre à de tels trop-payés d'exister en premier lieu. Le fait que l'article 37 traite du remboursement des trop-payés associés à des erreurs administratives réfute également l'argument avancé par le représentant de l'intimée selon lequel l'article 37 n'exige que le remboursement des prestations reçues à la suite d'une fraude ou d'une fausse déclaration.
- Ailleurs dans la Loi sur la SV, les conséquences possibles d'un acte répréhensible sont une déclaration sommaire de culpabilité ou une pénalité pécuniaire maximale de 10 000 \$ « pour encourager l'observation de la présente loi³⁷ ». Les dispositions de la Loi sur la SV relatives aux infractions et aux peines n'incluent pas le recouvrement des prestations auxquelles la personne ayant commis une infraction n'avait pas droit. Si l'inadmissibilité ne pouvait pas donner lieu à des trop-payés au titre de l'article 37, il n'y aurait pas de mécanisme en place pour recouvrer les prestations obtenues, par

³⁴ Voir l'article 37(4) de la Loi sur la SV.

³⁵ Voir l'article 44 de la Loi sur la SV.

³⁶ La possibilité de renoncer à des créances en raison d'un avis erroné ou d'une erreur administrative a été ajoutée lorsque le délai de recouvrement a été supprimé. Voir l'article 37(4)(d) de la Loi sur la SV.

³⁷ Voir les articles 44 et 44.1 de la Loi sur la SV.

exemple, par le biais d'une fausse déclaration ou d'une fraude délibérée³⁸. La division générale³⁹ offre comme solution possible la suspension des paiements suivie d'un recouvrement au titre de l'article 37, mais ce recouvrement nécessiterait lui-même un changement à la décision initiale d'admissibilité.

[32] L'obligation pour les gens de rembourser les prestations auxquelles ils n'avaient pas droit, y compris celles auxquelles ils n'étaient pas admissibles, est un bon indicateur que le législateur voulait que le ministre puisse réexaminer ses décisions initiales d'admissibilité. Comment peut-on demander à une personne de rembourser des prestations qui lui ont déjà été accordées, sans lui avoir d'abord envoyé une décision révisée du ministre indiquant qu'elle n'avait pas droit à ces prestations?

– **Autres indicateurs : Les options de suspension ou de reprise du paiement ne suffisent pas**

[33] Les dispositions relatives à la suspension sont un autre indicateur que le législateur voulait que le ministre ait le pouvoir de réexaminer ses décisions initiales. L'article 34(j) de la Loi sur la SV permet la prise de règlements « prévo[yant] la suspension du service d'une prestation pendant toute enquête sur l'admissibilité du prestataire, ainsi que la réintégration ou la reprise du versement ». L'article 26 du Règlement sur la SV précise qu'une suspension se poursuit jusqu'à ce qu'il y ait une preuve satisfaisante de l'admissibilité, et permet un paiement rétroactif pour les périodes d'admissibilité.

[34] Si, à la suite d'une suspension et d'une enquête, on décide qu'une personne n'avait pas droit à des prestations, il se peut que la décision initiale doive être révisée

³⁸ Dans la décision *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844, la division d'appel a souligné que le ministre n'est pas impuissant en cas de fraude, en raison du risque de déclaration sommaire de culpabilité ou de sanction administrative. Bien que ces mesures puissent être dissuasives, elles ne permettent pas le recouvrement des prestations après coup. Dans la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c MB*, 2021 TSS 8, la division d'appel a laissé entendre qu'une demande frauduleuse annule l'approbation. Cela semble confirmer que la ministre doit pouvoir réviser ses décisions initiales dans de tels cas.

³⁹ Dans l'un des trois cas que j'ai instruit ensemble : *SF et CF c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 23.

pour que le trop-payé soit recouvré. Ce point a été soulevé plus haut. Mais qu'arrive-t-il s'il s'avère que la personne n'était pas pleinement inadmissible, mais qu'elle avait plutôt droit à une période ou à un niveau de prestations différent? Cela se produirait si, par exemple, le ministre faisait enquête et constatait que ses années de résidence permettaient seulement de lui verser une pension partielle plutôt qu'une pleine pension de la SV.

[35] Sans la capacité de modifier la décision initiale d'admissibilité, il n'y aurait aucun moyen de verser les prestations appropriées. Les options seraient « tout ou rien », c'est-à-dire la reprise de la pleine pension déjà approuvée (verser plus que ce à quoi on a droit) ou la suspension continue des prestations (verser moins que ce à quoi on a droit). Dans cette situation, le pouvoir de modifier une décision initiale peut être nécessaire pour atteindre l'objectif de fournir une aide financière aux personnes âgées admissibles.

– **Autres indicateurs : Le ministre doit réagir aux changements de statut**

[36] Le seuil de revenu pour le SRG varie selon la situation de famille. Une personne seule qui touche le SRG peut ne plus être admissible une fois mariée ou dans une union de fait, ou elle peut être admissible à un paiement inférieur. À l'inverse, une personne récemment séparée peut devenir admissible au SRG ou à un paiement plus élevé.

[37] Le ministre doit « approuver le montant du supplément⁴⁰ » chaque année. Si une partie requérante ne signale pas rapidement un changement de situation de famille et que le ministre ne peut pas réexaminer ses décisions antérieures relatives à l'admissibilité, cette partie requérante pourrait recevoir le mauvais niveau de prestations (supérieur ou inférieur) pendant des années. Le ministre doit avoir le pouvoir de réexaminer ses décisions initiales dans ces circonstances, afin de s'assurer que les personnes admissibles reçoivent le bon niveau d'aide au revenu.

⁴⁰ Voir l'article 16(1) de la Loi sur la SV.

Résumé

[38] Comme il a été mentionné, tout indique, dans la Loi sur la SV, que le législateur avait l'intention que le ministre soit en mesure de réexaminer ses décisions initiales en matière d'admissibilité. Une fois que les prestations sont versées, le ministre peut enquêter sur l'admissibilité, suspendre les prestations et revenir en arrière pour recouvrer les prestations auxquelles une personne n'avait pas droit. Selon cette structure, le ministre pourrait devoir réexaminer sa décision initiale d'admissibilité lorsqu'il s'avère qu'une partie requérante n'était pas admissible aux prestations ou qu'elle était admissible à des prestations différentes. Ce pouvoir est « nécessaire d'un point de vue pratique », afin que les personnes âgées reçoivent les prestations auxquelles elles ont droit et qu'elles remboursent les prestations qu'elles ont reçues, mais auxquelles elles n'avaient pas droit. Par conséquent, le ministre a le pouvoir implicite de réexaminer ses décisions initiales en vertu de la Loi sur la SV. La division générale a commis une erreur de droit en concluant autrement.

[39] Je reconnais que ma conclusion est différente de celle d'autres décisions de la division d'appel, y compris celles sur lesquelles la division générale s'est appuyée⁴¹. J'ai eu l'avantage de nouveaux arguments et de nouveaux éléments de preuve; en fin de compte, l'accent mis sur la question de savoir si la Loi sur la SV indique un pouvoir implicite de réexamen m'a amenée à un résultat différent. Bien que la cohérence à la division d'appel soit importante, la question du pouvoir du ministre de réexaminer les décisions initiales demeure relativement nouvelle. Des précédents se créent au fil du temps, et « le tribunal saisi d'une question nouvelle peut ainsi rendre un certain nombre de jugements contradictoires avant qu'un consensus ne se dégage naturellement⁴² ».

[40] En concluant à l'existence d'un pouvoir implicite de réexaminer les décisions initiales, je n'approuve pas les approbations hâtives de la SV avec vérification subséquente; après tout, le ministre n'est pas censé approuver les prestations de

⁴¹ Voir les décisions *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844, *MA c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 269, *Ministre de l'Emploi et du Développement social c MB*, 2021 TSS 8, et autres.

⁴² La Cour suprême du Canada a affirmé cela dans la décision *Tremblay c Québec (Commission des affaires sociales)*, 1992 CanLII 1135 (CSC).

quiconque à moins que cette personne soit admissible. La possibilité de réexaminer les décisions initiales reflète plutôt le fait qu'il peut arriver que Service Canada fasse des erreurs et que certaines personnes fassent de fausses déclarations ou omettent de respecter leurs obligations en matière de déclaration. Je comprends la crainte de mes collègues que le ministre puisse, en théorie, réévaluer de façon répétée ou inéquitable l'admissibilité. À mon avis, on répond en grande partie à cette préoccupation en limitant le pouvoir discrétionnaire du ministre, dont je traiterai ci-dessous.

Réparation : Je vais substituer ma propre décision à celle de la division générale

[41] Lorsqu'elle constate une erreur de droit, la division d'appel peut rendre la décision que la division générale aurait dû rendre⁴³. C'est ce que je ferai dans la présente affaire étant donné que les deux parties ont eu amplement et équitablement l'occasion de présenter leur preuve à la division générale.

[42] Je peux trancher toute question de droit ou de fait nécessaire pour statuer sur un appel⁴⁴. J'ai déjà conclu que le ministre a le pouvoir implicite de modifier ses décisions initiales en vertu de la Loi sur la SV. Toutefois, cela ne s'arrête pas là. Comment ce pouvoir implicite doit-il être exercé?

Le pouvoir du ministre est discrétionnaire et doit être exercé « de façon judiciaire ».

[43] Je ne suis pas convaincue par l'argument du ministre selon lequel, après avoir examiné l'admissibilité d'une partie requérante, le pouvoir de réexaminer la décision initiale n'est pas discrétionnaire⁴⁵. Comme l'a dit la personne représentant le ministre, une enquête comporte une recommandation, mais il ne s'agit pas d'une décision. Autrement dit, l'évaluation de l'admissibilité et la décision de modifier une décision antérieure sont des tâches distinctes. La loi n'oblige pas le ministre à réexaminer une décision initiale de sa propre initiative (même après une enquête).

⁴³ C'est ce que prévoit l'article 59(1) de la Loi sur le MEDS.

⁴⁴ Ces pouvoirs se trouvent à l'article 64(1) de la Loi sur le MEDS.

⁴⁵ Un pouvoir discrétionnaire est un pouvoir que l'on peut choisir d'exercer ou non.

[44] Ailleurs, même le pouvoir explicite de réexaminer des décisions est habituellement discrétionnaire⁴⁶. De plus, lorsqu'ils ont reconnu un pouvoir implicite de réexaminer des décisions pour d'autres organismes administratifs, les tribunaux ont décrit un pouvoir discrétionnaire. Par exemple, en permettant à une agente ou un agent d'immigration de réexaminer une décision, la Cour d'appel fédérale a souligné l'obligation de l'agente ou de l'agent « de décider, compte tenu de l'ensemble des circonstances pertinentes, s'il y avait lieu d'exercer le pouvoir discrétionnaire de réexaminer sa décision⁴⁷ ». De même, la Cour fédérale a décidé que la Commission canadienne des droits de la personne pouvait réexaminer ses décisions même si aucune disposition législative particulière ne le prévoyait, « mais qu'il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire qui doit être exercé de façon restreinte dans des circonstances exceptionnelles⁴⁸ ».

[45] Les personnes représentant le ministre ont reconnu séparément que le pouvoir discrétionnaire du ministre n'est pas illimité et qu'il y a des freins à l'exercice du pouvoir de réexaminer les décisions initiales. Je conviens que ces freins existent : un pouvoir discrétionnaire doit être exercé « judiciairement ». Cela signifie qu'une décision discrétionnaire sera annulée si le décideur « a agi de mauvaise foi, ou dans un but ou pour un motif irrégulier, qu'il a pris en compte un facteur non pertinent ou ignoré un facteur pertinent ou qu'il a agi de manière discriminatoire⁴⁹ ».

– **Pouvoir discrétionnaire de corriger les décisions erronées, tout en tenant compte de l'issue de l'affaire**

[46] Quel est le but approprié de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre de réexaminer une décision antérieure? La solution évidente consiste à corriger les

⁴⁶ On en trouve des exemples à l'article 81(3) du *Régime de pensions du Canada*; aux articles 52 et 111 de la *Loi sur l'assurance-emploi*; à l'article 25 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*; à l'article 32(3) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Voir aussi la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Gareau c Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)* [1986] ACF no 746.

⁴⁷ Voir la décision *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Kurukkal*, 2010 CAF 230

⁴⁸ Voir la décision *Merham c Banque Royale du Canada*, 2009 CF 1127

⁴⁹ Ce résumé se trouve dans la décision *Canada (Procureur général) c Purcell*, 1995 CanLII 3558 (CAF). Le Tribunal adopte une approche semblable à celle d'autres décisions discrétionnaires du ministre ou de la Commission, y compris le pouvoir discrétionnaire de la Commission de modifier ses décisions initiales (p. ex., *JP c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 109).

décisions erronées en matière d'admissibilité⁵⁰, afin que les prestations soient versées correctement et que les trop-payés soient recouverts.

[47] De quoi d'autre le ministre doit-il tenir compte lorsqu'il décide de revenir ou non sur une décision d'admissibilité? À mon avis, le principe du caractère définitif qui sous-tend le principe du dessaisissement est un facteur pertinent et important dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, et il doit être pris en considération. Cette approche a été appuyée par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (et citée par la Cour fédérale), lorsqu'elle a conclu que l'application du principe du dessaisissement n'était pas la seule façon de donner effet au « principe judiciaire » du caractère définitif : « Ce principe [du caractère définitif] **régira nécessairement la façon dont le Conseil exerce sa compétence pour réexaminer ses décisions [...]**⁵¹ » [mis en évidence par la soussignée].

[48] La pension de la SV fournit une aide financière de base aux personnes âgées, et le SRG et les allocations procurent un revenu modeste aux personnes dont les moyens sont limités. Dans ce contexte, il est particulièrement important que les parties requérantes puissent se fier à leur décision d'admissibilité, sans craindre de devoir rembourser l'argent déjà dépensé. En raison de l'importance du caractère définitif et parce qu'il ne faudrait pas qu'une personne âgée « soit privée inconsiderément du droit aux prestations de la SV⁵² », le pouvoir discrétionnaire devrait être utilisé de façon modérée. Pourtant, le ministre ne semble pas avoir de politique ou de lignes directrices indiquant quand les décideurs devraient exercer leur pouvoir discrétionnaire pour réexaminer les décisions initiales⁵³. De plus, le rapport d'expert du ministre décrit une approche de routine fondée sur le risque selon laquelle les demandes sont approuvées

⁵⁰ Bien que les personnes représentant le ministre aient préféré le terme [traduction] « exact », j'ai de la difficulté à décrire une décision initiale comme étant « exacte » ou « inexacte », plutôt que « correcte » ou « erronée ».

⁵¹ Voir la décision *Zutter c Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, 1995 CanLII 1234 (BCCA), cité par la Cour fédérale dans *Merham c Banque Royale du Canada*, 2009 CF 1127, au paragraphe 23.

⁵² Voir la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Stiel*, 2006 CF 466, précédemment citée dans la présente décision.

⁵³ La politique du ministre sur les trop-payés passe complètement à côté de cet exercice, indiquant simplement que les trop-payés sont [traduction] « découverts » ou « cernés » puis entrés dans le système aux fins de recouvrement. Voir le document de directives et procédures fonctionnelles intitulé [traduction] « Trop-payés », à l'onglet 33 du rapport d'expert.

en fonction d'une présomption d'admissibilité, suivie d'un processus de vérification après décision⁵⁴.

[49] Les situations de fait des trois appels que j'ai instruits ensemble indiquent deux façons dont le principe du caractère définitif limite l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre. Elles chevauchent les facteurs qui sont parfois pris en compte au moment de décider s'il faut appliquer le principe du dessaisissement, c'est-à-dire la nature de l'erreur, les circonstances qui ont donné lieu à la possibilité de réexaminer une décision, ainsi que le passage du temps et le retard⁵⁵. Il y en a peut-être d'autres dont je n'ai pas tenu compte ici.

– **S'agit-il d'une nouvelle évaluation sans nouveaux renseignements importants?**

[50] Premièrement, pour respecter l'importance du caractère définitif, l'objectif de réexaminer les décisions initiales (corriger les décisions incorrectes) devrait être interprété de façon stricte. Une décision initiale d'admissibilité peut être incorrecte en raison d'un manquement de la part de la partie requérante (p. ex., non-divulgation, déclaration tardive, des renseignements contradictoires ou fausse présentation de renseignements importants) ou en raison d'une erreur dans l'administration de la Loi sur la SV. (p. ex., erreurs administratives ou de système, le fait de recueillir les mauvais renseignements ou de négliger des renseignements concluants⁵⁶). Cependant, une décision initiale n'est pas erronée (ou « inexacte ») simplement parce qu'un deuxième décideur a adopté un point de vue différent par rapport aux mêmes faits ou à des faits semblables. Le but du pouvoir de réexaminer des décisions ne peut pas être

⁵⁴ Il n'est pas clair comment cette approche cadre avec l'obligation du ministre au titre de la Loi sur la SV d'être convaincu qu'une partie requérante est admissible avant d'approuver ses prestations ou de lui en verser.

⁵⁵ Wong, A., « Doctrine of *Functus Officio* : The Changing Face of Finality Old Guard », La Revue du Barreau canadien, décembre 2020, aux pages 577 et 578.

⁵⁶ Cela chevauche la liste des raisons des trop-payés du ministre. Cette liste couvre à la fois les erreurs de paiement (qui ne nécessiteraient pas la correction d'une décision d'admissibilité incorrecte) et les erreurs d'admissibilité : [traduction] « chèques originaux et en double négociés, modifications aux périodes de résidence, erreur de calcul, revenu déclaré incorrectement, renseignements inexacts fournis, prestations versées en double à la même personne, révision du revenu estimatif, modification du tableau des taux pour les prestations de la SV, ou événements comme un décès, un mariage ou une séparation ». Voir la section 2 du document des directives et procédures fonctionnelles intitulé [traduction] « Trop-payés », à l'onglet 33 du rapport d'expert.

simplement de répéter, sans raison convaincante, la tâche juridictionnelle d'appliquer le droit aux faits pour déterminer l'admissibilité.

[51] Autrement dit, en l'absence de nouveaux renseignements susceptibles de modifier le résultat initial, le réexamen d'une décision qui reposerait sur le jugement du décideur constituerait un exercice inapproprié du pouvoir discrétionnaire du ministre. Cette approche est semblable à celle que le représentant a recommandée dans l'une des affaires connexes, à savoir qu'il faut des éléments de preuve nouveaux et contradictoires pour procéder à un réexamen afin de prévenir une réévaluation répétée des demandes. De cette façon, le pouvoir discrétionnaire de corriger les décisions erronées en matière d'admissibilité peut être contrebalancé par l'importance pour les gens de pouvoir se fier aux décisions qui ont été rendues au sujet de leurs prestations.

– **Y a-t-il eu un retard excessif?**

[52] Deuxièmement, comme l'importance du caractère définitif augmente avec le temps, la rapidité est également un facteur pertinent dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de réexaminer une décision initiale. Avec le temps, une partie requérante compte davantage sur les prestations auxquelles elle a droit et il devient plus difficile pour elle de contester une décision révisée au moyen de preuves historiques.

[53] Le représentant de l'intimée a avancé que le délai de cinq ans pour tenter une procédure pour une infraction à la Loi sur la SV doit, par conséquent, s'appliquer au recouvrement des trop-payés. Je ne suis pas d'accord. Le législateur a choisi d'établir un délai pour les infractions, mais pas pour le recouvrement des trop-payés⁵⁷. Néanmoins, au moment de décider d'exercer ou non son pouvoir discrétionnaire de réexaminer une décision initiale, le ministre devrait tenir compte de la question du délai excessif.

⁵⁷ Voir les articles 44 et 37 de la Loi sur la SV. Comme il a été mentionné précédemment, un délai antérieur pour le recouvrement de certains trop-payés a été abrogé en 1995.

[54] Le ministre a le pouvoir d'enquêter sur l'admissibilité d'une partie requérante [traduction] « en tout temps⁵⁸ ». Cela est logique, car de nouveaux renseignements importants pourraient être portés à l'attention du ministre longtemps après qu'il a rendu une décision initiale. Toutefois, dans la mesure où les délais relèvent du contrôle du ministre (surtout après le lancement d'une enquête), il incombe au ministre de décider rapidement s'il y a lieu de réexaminer une décision antérieure en matière d'admissibilité et, le cas échéant, d'informer la partie requérante de la décision révisée⁵⁹. Un retard excessif pourrait constituer un abus de procédure⁶⁰, de sorte que le ministre ne devrait pas exercer son pouvoir discrétionnaire de réexaminer la décision initiale.

– Résumé

[55] En résumé, le ministre n'a pas le pouvoir discrétionnaire illimité de réexaminer les décisions initiales en matière d'admissibilité. Son pouvoir doit être exercé dans le but de corriger des décisions erronées, et ce but doit être interprété de façon étroite. Il devrait tenir compte de la nature et de la nature opportune de la décision révisée proposée et se poser les questions suivantes : Est-ce une évaluation répétée sans de nouveaux renseignements importants? Y a-t-il eu un retard excessif? Dans tous les cas, le ministre devrait s'assurer que l'avantage de réexaminer la décision initiale l'emporte sur l'importance que cette décision soit définitive.

Le Tribunal a compétence sur la décision interreliée

[56] Le ministre soutient que, si le pouvoir de réexaminer les décisions est discrétionnaire, ces décisions discrétionnaires ne peuvent pas être portées en appel

⁵⁸ Voir l'article 23 du Règlement sur la SV.

⁵⁹ Le ministre semble reconnaître ce principe. Le document des directives et procédures fonctionnelles intitulé [traduction] « Trop-payés », à l'onglet 33 du rapport d'expert, encourage le personnel à agir [traduction] « en temps opportun ». Il permet l'annulation des trop-payés lorsque Service Canada ne corrige pas une erreur dans [traduction] « l'année suivant sa découverte », même si cette raison ne figure pas dans la Loi sur la SV.

⁶⁰ Par exemple, lorsqu'un préjudice important ou le délai « heurteraient le sens de la justice et de la décence de la société », *Blencoe c Colombie-Britannique (Commission des droits de la personne)*, 2000 CSC 44. Voir aussi la décision *Abrametz c Law Society of Saskatchewan*, 2020 SKCA 81 (permission d'en appeler accordée par la Cour suprême du Canada, février 2021).

devant le Tribunal. Toute objection à l'exercice du pouvoir discrétionnaire pourrait seulement être examinée par la Cour fédérale. Je ne suis pas d'accord.

[57] Le Tribunal a compétence pour instruire un appel relatif à une décision découlant d'une révision, et les parties requérantes ont le droit de demander la révision d'une décision au sujet de l'admissibilité à une prestation de la SV ou du montant de celle-ci⁶¹.

[58] Une décision révisée sur l'admissibilité comporte deux éléments. Le ministre doit d'abord décider s'il doit exercer son pouvoir discrétionnaire pour réexaminer la décision antérieure. Puis, si c'est le cas, il doit rendre une nouvelle décision. Ces deux éléments sont interreliés et ne peuvent être raisonnablement dissociés à des fins de recours. Selon l'approche privilégiée par le ministre, une partie requérante dont l'admissibilité aux prestations de la SV a été réexaminée devrait contester le pouvoir discrétionnaire du ministre de le faire devant la Cour fédérale, tout en poursuivant les processus de révision et d'appel pour la nouvelle décision de fond. Cela n'aurait aucun sens⁶².

[59] Le Tribunal devrait adopter une approche générale à l'égard de sa compétence, dans les limites de la loi, pour gérer efficacement les appels et permettre un recours valable. Je suis convaincue que les deux aspects de la décision révisée (l'exercice du pouvoir discrétionnaire et la nouvelle décision) concernent, en définitive, le droit aux prestations de la SV. Ces deux aspects peuvent faire l'objet d'un réexamen par le ministre et d'un appel devant le Tribunal⁶³.

⁶¹ Les droits concernant la révision sont décrits à l'article 27.1 de la Loi sur la SV, et les droits d'appel sont énoncés à l'article 28.

⁶² S'il y a un trop-payé, le ministre doit décider s'il y a lieu de l'annuler. La décision du ministre de radier une dette n'est pas susceptible de réexamen ou d'appel devant le Tribunal, mais comme il s'agit de la dernière étape du processus décisionnel, elle est facilement dissociable des décisions relatives à l'admissibilité.

⁶³ De même, le Tribunal a affirmé que l'exercice par la Commission de son pouvoir discrétionnaire de réexaminer ses décisions peut faire l'objet d'appels, de sorte que le Tribunal peut intervenir si le pouvoir discrétionnaire n'est pas exercé correctement. Voir par exemple la décision *FB c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2016 CanLII 102760 (TSS).

Le ministre a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire de réexaminer les décisions relatives à l'admissibilité au SRG

[60] Dans l'affaire qui nous occupe, le ministre a décidé de réexaminer ses décisions antérieures en matière d'admissibilité au SRG parce que l'intimée a fourni des renseignements nouveaux et différents au sujet de sa situation de famille⁶⁴. Le ministre a-t-il exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire?

[61] L'intimée avait l'obligation d'aviser Service Canada qu'elle vivait en union de fait et de le faire rapidement⁶⁵. L'intimée a seulement informé Service Canada de son statut de conjointe de fait en août 2016. Ce changement de statut a eu des répercussions claires sur son admissibilité au SRG, car il s'agissait de nouveaux renseignements importants auxquels le ministre n'avait pas accès auparavant et qui auraient certainement mené à des décisions différentes concernant le SRG. Bien qu'il y ait eu un certain délai entre la réception des nouveaux renseignements et la publication de la décision révisée, le délai n'était pas excessif⁶⁶. Dans la présente affaire, l'avantage de réexaminer les décisions antérieures (pour s'assurer que l'intimée a seulement reçu les prestations auxquelles elle avait droit à la suite de son changement de statut) l'a emporté sur l'importance que les décisions antérieures soient définitives. Pour ces motifs, le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire de réexaminer les décisions antérieures relatives au SRG de façon judiciaire.

[62] La question suivante est de savoir si la décision révisée était correcte. Cette question repose sur le moment où l'intimée était en union de fait.

L'intimée vivait en union de fait depuis novembre 2015

[63] La Loi sur la SV définit un conjoint de fait comme « la personne qui, au moment considéré, vit avec la personne en cause dans une relation conjugale depuis au moins un an⁶⁷ ». Les éléments à prendre en considération pour décider si un couple vit dans

⁶⁴ Voir les lettres de Service Canada à l'intimée aux pages GD2-3 et GD2-12 du dossier d'appel.

⁶⁵ Cette obligation est énoncée à l'article 15(1.1) de la Loi sur la SV.

⁶⁶ L'enquête et la décision révisée ont pris fin environ 18 mois après que les nouveaux renseignements ont été présentés. Une part du retard semble être attribuable au fait que l'intimée n'a pas répondu aux demandes de documents.

⁶⁷ Voir l'article 2 de la Loi sur la SV.

une relation conjugale comprennent le partage d'un logement, le comportement sexuel et personnel, les services domestiques, les activités sociales, le soutien économique, les enfants et la perception de la société⁶⁸. Un couple peut cohabiter sans partager de résidence, mais son intention mutuelle est importante⁶⁹.

[64] Il n'est pas contesté que l'intimée et C. H. ont entretenu une relation étroite pendant de nombreuses années, l'intimée ayant décrit C. H. comme étant son âme sœur dans son avis de décès. Il n'est pas non plus contesté que l'intimée et C. H. étaient des conjoints de fait lorsque C. H. est décédé en juin 2016. Les parties conviennent que l'intimée et C. H. ont cohabité pendant un certain temps avant le décès de C. H., mais elles ne s'entendent pas sur le moment où leur union de fait a commencé. Les parties conviennent que la date à laquelle le couple a commencé à vivre ensemble est déterminante dans la présente affaire.

- L'union de fait n'a pas commencé en 1996

[65] L'intimée a demandé des prestations de survivant à un Centre Service Canada le 8 août 2016, de son propre chef. Elle a signé une déclaration solennelle d'union de fait selon laquelle elle et C. H. ont vécu ensemble pendant 20 années consécutives du 9 août 1996 au 15 juin 2016 (date du décès de C. H.).

[66] L'intimée a par la suite réfuté la déclaration, affirmant qu'elle [traduction] « était très stressée à l'époque et qu'elle n'avait pas compris la question⁷⁰ ». Elle a écrit dans un affidavit que la date de début écrite ne lui disait rien et qu'elle avait dit au greffier [traduction] « nous étions ensemble depuis 20 ans, mais cela ne voulait pas dire que nous vivions ensemble⁷¹ ». Cette déclaration est conforme à l'utilisation du 9 août 1996 comme date de début, précisément 20 ans plus tôt.

⁶⁸ Ces éléments ont été énoncés dans la décision *Molodowich c Penttinen* (1980), 1980 CanLII 1537 (CS ON) et cités avec l'approbation de la Cour suprême du Canada dans *M c H* 1999 CanLII 686 (CSC).

⁶⁹ La Cour suprême du Canada le dit dans la décision *Hodge c Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, 2004 CSC 65.

⁷⁰ Voir la page GD2-15 du dossier d'appel.

⁷¹ Voir la page GD5-5 du dossier d'appel.

[67] D'autres éléments de preuve contredisent le début de l'union de fait du couple en 1996 :

- la demande de renouvellement du SRG présentée par l'intimée en 2000 indique qu'elle était célibataire;
- les affidavits de l'intimée et des membres de sa famille indiquent que l'intimée vivait dans sa maison (« adresse A ») avec sa sœur jusqu'au décès de celle-ci en 1999, que son petit-neveu (J. S.) y avait vécu de 1989 à 2003 et que C. H. ne vivait pas avec eux;
- C. H. avait une adresse domiciliaire différente (« adresse B ») dans son dossier du gouvernement fédéral;
- dans son testament de 2004, la sœur de C. H. lui a donné le droit de continuer à vivre à l'adresse B pour le reste de sa vie.

[68] En fait, le ministre ne s'appuie plus sur la déclaration de l'intimée. La personne représentant le ministre affirme plutôt que le couple devait vivre ensemble depuis juin 2005 en raison des documents signés en juin 2006.

– **Le transfert de propriété de 2006 ne prouve pas l'existence d'une union de fait**

[69] En juin 2006, l'intimée a transféré la propriété de l'adresse A à elle-même et à C. H. en tant que copropriétaires. Le document de transfert précise que l'intimée [traduction] « consent par la présente à cette disposition, en vertu de la *Matrimonial Property Act* of Nova Scotia⁷² ». Les personnes représentant le ministre affirment que ce consentement serait seulement requis si l'intimée était déjà une épouse, et qu'elle devait donc déjà vivre avec C. H. depuis un an. Je ne suis pas d'accord.

⁷² Voir la page GD2-38 du dossier d'appel.

[70] Premièrement, la *Matrimonial Property Act* [Loi sur les biens matrimoniaux] s'applique uniquement aux personnes mariées ou aux unions libres enregistrées⁷³. Rien n'indique que l'intimée et C. H. ont déjà été mariés ou qu'ils ont enregistré leur union libre. Deuxièmement, la *Matrimonial Property Act* interdit le transfert d'un foyer conjugal à moins que l'**autre** conjoint y consente⁷⁴. Si l'intimée et C. H. étaient des époux, c'est C. H. qui devrait consentir à la disposition de ce bien par l'intimée.

[71] Je ne sais pas pourquoi le document de transfert de juin 2006 mentionne la *Matrimonial Property Act*, mais je ne considère pas cette référence comme une preuve d'une union de fait entre l'intimée et C. H.

[72] Il est clair que l'intimée et C. H. sont devenus copropriétaires de la propriété à l'adresse A en 2006. Les affidavits assermentés par l'intimée et J. S. expliquent que C. H. est devenu copropriétaire afin que l'intimée puisse être admissible à un prêt hypothécaire ordinaire. L'intimée et C. H. ont hypothéqué la propriété à l'adresse A en octobre 2007. À ce moment-là, l'intimée et C. H. ont confirmé qu'ils n'étaient pas mariés ou en union libre enregistrée, mais cela ne nous dit pas s'ils vivaient ensemble.

– **La preuve appuie la cohabitation à compter de novembre 2014**

[73] Les membres de la famille proche de l'intimée sont J. S. (qui a vécu avec elle de l'âge de 5 à 18 ans, après le décès de sa mère, la nièce de l'intimée) et S. S., le père de J. S. S. S. et J. S. ont eu des contacts fréquents avec l'intimée et avec C. H. au fil des ans.

[74] L'intimée, J. S. et S. S. ont tous fourni une preuve assermentée selon laquelle C. H. avait seulement déménagé à l'adresse A vers la fin de 2014, parce qu'il avait besoin de soins en raison de sa maladie. Auparavant, le couple passait du temps ensemble et s'entraidait, mais entretenait des ménages distincts. L'intimée a dit qu'elle et C. H. étaient ensemble et qu'ils étaient des âmes sœurs, mais qu'ils ne s'étaient

⁷³ Voir l'article 2(g) de la *Matrimonial Property Act* [Loi sur les biens matrimoniaux], Statutes of Nova Scotia [Lois de la Nouvelle-Écosse] et l'article 54(2) de la *Vital Statistics Act* [Lois sur les statistiques de l'état civil], Statutes of Nova Scotia.

⁷⁴ Voir l'article 8 de la *Matrimonial Property Act*, Statutes of Nova Scotia.

[traduction] « jamais considérés comme un couple en union libre, car [ils] n'av[ai]ent pas vécu ensemble pendant la plus grande partie de [leur] relation ». Elle a souligné que C. H. s'occupait de la petite ferme et du bétail à l'adresse B. S. S. a décrit l'intimée et C. H. comme étant « un petit ami et une petite amie », tandis que J. S. ne les considérait pas comme un couple amoureux jusqu'à ce que leur relation [traduction] « fleurisse » en 2014.

[75] Un certain nombre de documents indiquent que C. H. a continué d'utiliser l'adresse B après 2006. De 2006 à 2015, le gouvernement fédéral a envoyé plusieurs relevés de pension et feuillets d'impôt à l'adresse B. Des imprimés des déclarations de revenus de C. H. de 1997 à 2015 donnent l'impression que son adresse était l'adresse A pendant toutes ces années, mais des preuves au dossier montrent que cela était fondé sur la date d'impression en 2017, plutôt que sur les déclarations de revenus réelles⁷⁵. De plus, la copie de la déclaration de revenus de 2012 de C. H. et le reçu de préparation des déclarations de revenus indiquent que C. H. utilisait l'adresse B à ce moment-là. L'intimée et C. H. ont continué de produire leurs déclarations de revenus en tant que personnes seules après 2006.

[76] Je reconnais que l'adresse A figurait sur le dernier permis de conduire de C. H., dont la date d'émission était le 7 novembre 2011 et la date d'expiration était exactement cinq ans plus tard. Dans son affidavit, J. S. se rappelle avoir amené C. H. au bureau de l'immatriculation et des permis de conduire pour mettre à jour son adresse après avoir emménagé avec l'intimée, vers novembre 2014. Il n'y a pas de preuve concernant la question de savoir si une mise à jour de l'adresse entraîne une date d'émission différente sur un permis de conduire. Néanmoins, la période de validité précise de cinq ans du permis porte à croire que les dates d'émission et d'expiration demeureraient les mêmes. Par conséquent, je ne peux pas présumer, d'après le permis de conduire, que C. H. a vécu à l'adresse A à compter de la date de délivrance (2011).

[77] La copropriété d'une maison n'est pas la même chose que la cohabitation dans cette maison, et l'intimée a fourni une explication raisonnable du fait que C. H. était

⁷⁵ Voir l'affidavit de D. M. à la page GD16-7 du dossier d'appel.

copropriétaire à l'adresse A à partir de 2006. Je ne déduis pas de ce droit de propriété que C. H. vivait à l'adresse A; après tout, il avait aussi le droit de vivre à l'adresse B pendant la même période. L'explication de l'intimée quant au moment du déménagement de C. H. par rapport à sa maladie est plausible. En l'absence de preuve convaincante que C. H. vivait à l'adresse A avant novembre 2014, j'accorde beaucoup de poids aux affidavits sous serment et à la preuve selon laquelle C. H. a continué de recevoir du courrier important à l'adresse B. J'estime qu'il est plus probable que le contraire que C. H. a vécu à l'adresse B jusqu'en novembre 2014, puis qu'il a déménagé à l'adresse A, où il a vécu avec l'intimée jusqu'à son décès en juin 2016.

[78] Après que C. H. a emménagé, l'intimée lui a fourni régulièrement des services domestiques et des soins. Ils passaient la majorité de leur temps ensemble et se présentaient comme un couple vivant ensemble. Il n'y avait pas d'intention mutuelle de cohabiter ou de vivre en union de fait avant cela. Je conclus, selon la prépondérance des probabilités, que l'intimée et C. H. ont cohabité en relation conjugale de novembre 2014 à juin 2016.

– **Le statut d'union libre commence un an plus tard**

[79] Comme il a été mentionné précédemment, le statut d'union libre est atteint après un an de cohabitation continue. Ainsi, l'intimée a vécu en union de fait à compter de novembre 2015.

Nouvelle décision au sujet du SRG de l'intimée

[80] Étant donné que la situation de famille de l'intimée n'a pas changé avant novembre 2015, seule la décision du ministre sur l'admissibilité de 2015 doit être réexaminée.

[81] L'intimée a cessé d'être admissible au SRG lorsqu'elle a commencé à vivre en union libre, parce que le revenu combiné du couple était trop élevé⁷⁶. Un changement

⁷⁶ Le revenu de 2014 de l'intimée et de C. H. se trouve dans le dossier de révision aux pages GD2-111 et GD2-132.

de statut a une incidence sur le SRG à partir du mois de paiement suivant⁷⁷. La nouvelle décision initiale pour 2015 est donc la suivante :

L'intimée avait droit au SRG en tant que personne célibataire jusqu'en novembre 2015 inclusivement. Elle n'avait pas droit au SRG de décembre 2015 à juin 2016 inclusivement.

⁷⁷ Voir l'article 15(6.1) de la Loi sur la SV.

Conclusion

[82] L'appel est accueilli en partie.

[83] Le ministre a le pouvoir discrétionnaire implicite de réexaminer ses décisions initiales concernant la SV. Le Tribunal a compétence sur l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire par le ministre ainsi que sur la décision révisée. Le ministre a correctement exercé son pouvoir discrétionnaire de réexaminer les décisions antérieures relatives à l'admissibilité au SRG de l'intimée, en se fondant sur de nouveaux renseignements au sujet de son statut. Toutefois, l'intimée n'a pas vécu en union de fait avant novembre 2015.

[84] L'intimée avait droit au SRG en tant que personne célibataire jusqu'en novembre 2015. Elle n'avait pas droit au SRG de décembre 2015 à juin 2016, inclusivement.

Shirley Netten
Membre de la division d'appel