



Citation : *EV c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 617

Tribunal de la sécurité sociale du Canada
Division générale – Section de la sécurité du revenu

Décision

Partie appelante : E. V.

Partie intimée : Ministre de l'Emploi et du Développement social
Représentante ou représentant : Suzette Bernard

Décision portée en appel : Décision de révision du ministre de l'Emploi et du Développement social datée du 21 décembre 2017 (communiquée par Service Canada)

Membre du Tribunal : Pierre Vanderhout

Mode d'audience : Téléconférence (avant la contestation constitutionnelle)
Date de l'audience : Le 13 juin 2019 (avant la contestation constitutionnelle)

Date de la décision : Le 7 septembre 2021
Numéro de dossier : GP-18-625

Décision

[1] L'appel est accueilli.

[2] Le prestataire, E. V., est admissible à une pension partielle de 14/40^e de la Sécurité de la vieillesse (SV). Sa pension doit être versée dès février 2021. J'explique dans ma décision pourquoi j'accueille son appel. J'y explique aussi pourquoi je rejette sa contestation constitutionnelle et pourquoi il n'a pas droit au remboursement de ses frais judiciaires.

Aperçu

[3] L'historique de cette affaire est complexe, même si peu de choses demeurent controversées.

[4] Le prestataire est né en 1950 en Allemagne, où il a vécu de nombreuses années. Il a aussi résidé en Suisse et aux États-Unis. Le prestataire est arrivé au Canada en janvier 2007. Le 20 janvier 2015, peu avant ses 65 ans, il a demandé une pension de la SV¹. À l'époque, il vivait au Canada comme résident permanent depuis janvier 2007².

[5] Par ailleurs, le prestataire avait cotisé au régime de pensions allemand du 1^{er} janvier 2007 au 31 octobre 2015³. Le ministre a donc maintenu qu'il était seulement devenu résident canadien le 1^{er} novembre 2015. Dans sa décision de révision de décembre 2017, le ministre a dit que la demande de pension de 2015 était seulement valide jusqu'en janvier 2016. Le prestataire n'avait donc accumulé que 92 jours de résidence au Canada au moment de présenter sa demande. Comme il avait moins d'un an de résidence au Canada, le ministre a continué à rejeter sa demande⁴.

[6] La position du ministre se fondait sur son interprétation de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur la sécurité sociale (« Accord Canada-Allemagne »). Le prestataire, lui, en faisait une

¹ Voir la page GD2-8 du dossier d'appel.

² Voir la page GD2-40 du dossier d'appel.

³ Voir la page GD2-20 du dossier d'appel.

⁴ Voir les pages GD2-3 à GD2-4 du dossier d'appel.

interprétation différente. Il a donc porté l'affaire en appel devant le Tribunal. Le prestataire soutenait qu'il avait été un résident du Canada du 23 janvier 2007 au 31 octobre 2015⁵. Cette période s'ajoutait à la période de résidence consentie par le ministre.

[7] Le Tribunal a tenu une audience le 13 juin 2019. Durant l'audience, le prestataire a toutefois affirmé qu'il voulait invoquer une question fondée sur la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il a donc fallu confier le dossier à un deuxième membre du Tribunal. Le dossier allait aussi emprunter une voie plus complexe, réservée aux appels fondés sur la *Charte*.

[8] Entre-temps, en novembre 2019, le ministre a commencé à verser au prestataire les 4/40^e d'une pension de la SV. Cette pension semblait refléter une résidence au Canada depuis le 1^{er} novembre 2015; rien de plus tôt. Les questions soulevées par le prestataire étaient donc toujours en jeu.

[9] Le deuxième membre du Tribunal a pris en charge le dossier et a essayé de faciliter le règlement de l'appel. Le 3 février 2021, le ministre et le prestataire se sont mis d'accord que le prestataire avait établi une résidence au Canada allant de janvier 2007 à janvier 2021. Le prestataire avait ainsi droit aux 14/40^e d'une pension de la SV dès février 2021⁶. Ce dénouement était celui que le prestataire voulait depuis le début.

[10] Même si les parties ont ainsi semblé régler l'appel, aucun compte rendu de ce règlement n'a été soumis au Tribunal. Le prestataire voulait encore que le Tribunal se prononce sur deux questions : il voulait qu'il se prononce véritablement sur la question de la *Charte* par rapport à l'Accord Canada-Allemagne, ainsi que sur le remboursement de ses frais. Pour lui, une décision relative à la *Charte* était [traduction] « importante pour l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens. » Il voulait aussi qu'on l'indemnise à hauteur de 26 713,20 \$, soit pour les frais judiciaires qu'il avait engagés jusqu'au 11 janvier 2021. Ces frais étaient répertoriés dans une facture détaillée qu'il avait

⁵ Voir la page GD1-3 du dossier d'appel.

⁶ Voir les pages GD33-1 à GD33-3 du dossier d'appel.

soumise au ministre, et reflétaient le temps que le professeur Macklem, un expert en droit constitutionnel, avait consacré à l'appel⁷.

[11] Le ministre n'a pas voulu accepter ces deux questions et a déposé une requête demandant leur rejet le 1^{er} mars 2021. Selon le ministre, la contestation fondée sur la *Charte* n'avait plus aucune portée pratique puisqu'il avait accepté la position du prestataire relativement à sa résidence. Le ministre a aussi dit que le prestataire n'avait pas qualité pour agir et soulever une question de *Charte* au nom des autres personnes âgées sujettes à l'Accord Canada-Allemagne. Enfin, le ministre a dit que le Tribunal n'avait pas le pouvoir de rembourser ses frais judiciaires⁸.

[12] L'affaire m'a alors été confiée, comme le deuxième membre du Tribunal avait mené les discussions entre les parties pour arriver au règlement. J'ai demandé au ministre de préciser sa requête de mars 2021. En effet, elle laissait croire que je doive rejeter l'appel tout entier. Selon moi, un simple rejet n'était pas la voie à suivre, puisque la question de la résidence s'était parfaitement soldée en faveur du prestataire⁹. Le ministre a alors précisé qu'il demandait seulement au Tribunal de rejeter l'avis de question constitutionnelle et de rendre une décision conforme au règlement signé par les parties¹⁰.

[13] J'ai alors demandé au prestataire de présenter des observations sur la question des frais. Je lui ai aussi demandé si le Tribunal devait encore se prononcer officiellement sur la question constitutionnelle qu'il avait soulevée¹¹. Le prestataire s'est concentré presque exclusivement sur la question des frais. Il a déposé de longues observations sur le bien-fondé de sa position sur l'Accord Canada-Allemagne, laissant entendre qu'il avait engagé des dépenses inutiles à cause d'erreurs commises par le ministre et ses conseillers juridiques. Selon lui, il avait donc droit au remboursement du

⁷ Voir la page GD35-4 du dossier d'appel.

⁸ Voir la page GD31-2 du dossier d'appel.

⁹ Voir la page GD32-1 du dossier d'appel.

¹⁰ Voir la page GD33-1 du dossier d'appel.

¹¹ Voir la page GD34-1 du dossier d'appel.

temps consacré à son dossier par le professeur Macklem. Cependant, le prestataire a aussi dit qu'il ne souhaitait plus faire valoir sa contestation fondée sur la *Charte*¹².

[14] Les parties s'entendent sur toutes les questions soulevées dans cet appel (ou ont décidé de ne plus les défendre), à part une seule : celle des frais. J'ai reçu des observations écrites des deux parties à ce sujet. Il est donc inutile de tenir une autre audience. J'ai décidé de rendre une décision « sur la foi du dossier ».

Ce que le prestataire doit prouver

[15] Pour gagner son appel, le prestataire doit prouver qu'il a accumulé des périodes de résidence suffisantes au Canada pour avoir droit à une pension de la SV. Vu les circonstances uniques de cet appel, je me prononcerai aussi sur la question constitutionnelle qu'il a invoquée ainsi que la question des frais.

Motifs de ma décision

[16] Je dois régler trois questions dans cet appel :

1. Le prestataire est-il un résident du Canada depuis janvier 2007?
2. Qu'advient-il de la question de Charte invoquée par le prestataire?
3. Le prestataire a-t-il droit au remboursement de frais juridiques causés par cette affaire?

Le prestataire est-il un résident du Canada depuis janvier 2007?

[17] Relativement à son admissibilité à une pension de la SV, je conclus que le prestataire était un résident du Canada de janvier 2007 à janvier 2021. Cette conclusion est corroborée par l'entente conclue entre les parties, de même que par la preuve au dossier.

[18] Le 2 février 2021, le ministre a envoyé, au représentant du prestataire, une lettre concernant le règlement de la question de fond de cet appel, c'est-à-dire son

¹² Voir les pages GD35-2 à GD35-5 du dossier d'appel.

admissibilité à une pension de la SV. La lettre confirme que le prestataire commencerait à recevoir les 14/40^e d'une pension de la SV dès février 2021. La lettre mentionne aussi un courriel de janvier 2021 du représentant du prestataire, qui précise que ce dernier aimerait recevoir une pension de la SV sur ce fondement. Le prestataire a ensuite signé la lettre du ministre du 2 février 2021. Il confirmait ainsi son accord avec ce règlement de l'affaire et avec son effet sur la pension de la SV (4/40^e) qui lui était versée depuis novembre 2019¹³.

[19] Dans une lettre datée du 30 avril 2021, le ministre confirme aussi au Tribunal qu'il accepte la résidence du prestataire au Canada de janvier 2007 à janvier 2021¹⁴. J'ai alors invité le prestataire à présenter des observations par rapport aux documents soumis par le ministre¹⁵. Le prestataire n'a pas contesté cette période de résidence et a lui-même affirmé qu'il était résident au Canada depuis janvier 2007¹⁶.

[20] Sa résidence au Canada de janvier 2007 à janvier 2021 est aussi corroborée par d'autres éléments de preuve. Par exemple, il était arrivé au Canada et était devenu résident permanent le 23 janvier 2007¹⁷. Dans sa demande de pension de la SV de 2015, il a déclaré être arrivé au Canada en 2007. Il a aussi dit qu'il était maintenant un citoyen canadien qui vivait au Canada¹⁸. Il a plus tard confirmé qu'il habitait à Toronto depuis le 23 janvier 2007¹⁹. Le prestataire a aussi fourni le nom d'une personne sans lien de parenté avec lui qui pouvait aussi confirmer les périodes où il avait résidé au Canada²⁰.

Qu'advient-il de la question de *Charte* invoquée par le prestataire?

[21] En mars 2021, le ministre a déposé des observations détaillées pour étayer sa requête visant à faire rejeter l'appel²¹. Le ministre a plus tard spécifié que sa requête de

¹³ Voir les pages GD33-2 à GD33-3 du dossier d'appel.

¹⁴ Voir la page GD33-1 du dossier d'appel.

¹⁵ Voir la page GD34-1 du dossier d'appel.

¹⁶ Voir, par exemple, le 2^e paragraphe de la page GD35-3 du dossier d'appel.

¹⁷ Voir la page GD2-40 du dossier d'appel.

¹⁸ Voir la page GD2-9 du dossier d'appel.

¹⁹ Voir la page GD2-10 du dossier d'appel.

²⁰ Voir la page GD2-12 du dossier d'appel.

²¹ Ces observations commencent à la page GD31-2 du dossier d'appel.

rejet visait uniquement l'avis de question constitutionnelle²². Le ministre a fait valoir que la dimension constitutionnelle de l'appel était désormais sans portée pratique, puisqu'il avait consenti les périodes de résidence qui étaient en litige. Par ailleurs, le ministre a soutenu que le prestataire n'avait pas qualité pour agir et soulever une question de *Charte* au nom des autres personnes âgées sujettes l'Accord Canada-Allemagne²³.

[22] En réponse à ces observations, le prestataire a dit qu'il ne souhaitait plus invoquer d'argument fondé sur la *Charte*²⁴. Le reste des observations avec lesquelles il a répondu portaient sur le recouvrement de ses frais judiciaires.

[23] Comme le prestataire a clairement exprimé son souhait de mettre fin à sa contestation constitutionnelle, je rejette la dimension de cet appel ayant trait à la *Charte* (d'après l'avis de question constitutionnelle du 29 octobre 2019²⁵).

Le prestataire a-t-il droit au remboursement de frais juridiques causés par cette affaire?

[24] Pour les raisons qui suivent, je conclus que le prestataire n'a pas droit au remboursement des frais juridiques qu'il a engagés dans ce dossier.

[25] Le Tribunal est créé par la loi. Il peut seulement accorder les réparations que la loi lui donne expressément le pouvoir d'accorder²⁶. Autrement dit, le Tribunal peut seulement attribuer des frais si sa loi habilitante le lui permet. Dans le cas du Tribunal, son pouvoir lui est donné par la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS). Toutefois, cette loi ne donne expressément aucun pouvoir pour ordonner le remboursement des frais d'une partie.

²² Voir a page GD33-1 du dossier d'appel.

²³ Voir la page GD31-4 du dossier d'appel.

²⁴ Voir la page GD35-5 du dossier d'appel.

²⁵ L'avis figure à la page GD8-2 du dossier d'appel. Le second membre du Tribunal a confirmé sa convenance dans une décision rendue le 25 novembre 2019.

²⁶ Voir la décision *R c Conway*, 2010 CSC 22 au paragraphe 82.

[26] Le Tribunal a le pouvoir de trancher des questions de droit et de fait²⁷, ainsi qu'un pouvoir inhérent sur ses propres procédures²⁸. Toutefois, ces pouvoirs ne permettent aucunement de rendre une ordonnance relative aux frais. Une telle ordonnance est une réparation importante : ce n'est pas une simple conclusion de fait ou de droit ni une décision de procédure. Les tribunaux supérieurs, dans leurs décisions, ont confirmé qu'un tribunal ne peut pas rendre une ordonnance relative aux frais à moins que ce pouvoir lui soit donné de manière explicite²⁹.

[27] Les décisions de l'ancienne Commission d'appel des pensions ne sont pas contraignantes pour le Tribunal. Cela étant dit, dans sa décision *Merou* de 2001, la Commission a confirmé qu'aucun pouvoir n'existait pour rembourser les frais liés à l'appel³⁰. Ma conclusion relative aux frais n'est pas basée sur *Merou*. Cette décision sert simplement à montrer qu'un pouvoir relatif aux frais d'appel est essentiel depuis au moins 20 ans.

[28] Les décisions de la division d'appel du Tribunal ne sont pas non plus contraignantes pour sa division générale. Ces décisions, toutefois, peuvent être convaincantes. En 2020, la division d'appel a déclaré ne pas avoir « la compétence nécessaire concernant l'ordonnance relative aux dépens, quelles que soient les circonstances. » La division d'appel a toutefois dit qu'en vertu de l'article 63 de la Loi sur le MEDS, les dépenses entourant l'audience, elles, seraient l'unique recours possible pour un remboursement³¹. Je juge que les dépenses liées à l'audience spécifiées à l'article 63 n'englobent pas les frais judiciaires que le prestataire réclame.

²⁷ Voir l'article 64(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

²⁸ Les tribunaux exercent un pouvoir sur leurs propres procédures comme « maîtres chez eux » : voir la décision *Prassad c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, 1989 CanLII 131 (CSC).

²⁹ Voir, à titre d'exemple, les décisions *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, et *Registraire, Conseil des services funéraires v Schmolinski*, 2007 CanLII 48636 (Ontario CSJ, Cour divisionnaire).

³⁰ Voir la décision *Merou c Ministre du Développement des ressources humaines*, (2001) CP 16783 au paragraphe 23.

³¹ Voir la décision *SA c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2020 TSS 18 au paragraphe 47.

La division d'appel du Tribunal a confirmé dans une autre décision, plus tôt cette année, qu'il ne peut pas rendre une ordonnance relative aux frais³².

[29] Les observations soumises par le prestataire ne présentent aucun fondement législatif pour les frais qu'il réclame. Il n'a présenté aucune décision provenant de tribunaux ou de cours qui établirait un précédent pour le remboursement de coûts dans des circonstances semblables aux siennes. Ses observations ne font qu'expliquer comment le ministre aurait pu éviter toutes ces années d'incertitude et de dépenses s'il avait accepté sa position en 2016 plutôt qu'en 2021.

[30] La frustration du prestataire est évidente, et j'ai de l'empathie pour lui. Il a consacré beaucoup de temps et d'efforts pour défendre sa cause. Il avait même fini par engager un expert en droit constitutionnel pour l'aider.

[31] Le prestataire demande essentiellement au Tribunal d'appliquer le principe selon lequel [traduction] « les frais suivent l'issue de l'affaire ». Dans un procès civil se déroulant dans le « système judiciaire normal », il existe le principe général voulant que la partie perdante doive rembourser une part des frais judiciaires engagés par la partie gagnante. Le prestataire est, de toute évidence, la partie qui a le plus gagné dans ce dossier, puisque le ministre a fini par accepter sa position. Néanmoins, le problème, c'est que le Tribunal ne fait pas partie du « système judiciaire normal ». D'ailleurs, il n'est pas la seule entité où le principe selon lequel [traduction] « les frais suivent l'issue de l'affaire » ne s'applique pas : la Commission des relations de travail de la Saskatchewan était elle aussi arrivée à la même conclusion³³.

[32] Malgré l'empathie que j'éprouve pour lui, il m'est impossible d'accorder au prestataire la réparation qu'il recherche.

³² Voir la décision *PM c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 92 aux paragraphes 32 et 33.

³³ Voir la décision *Lund v West Yellowhead Waste Resource Authority Inc.*, 2017 CanLII 30151 au paragraphe 74.

Début du versement de la pension

[33] Comme je l'ai noté plus tôt, la résidence au Canada du prestataire s'étend de janvier 2007 à janvier 2021. Sa pension de la SV est réputée avoir été approuvée en janvier 2021³⁴. Par conséquent, sa pension de la SV doit être versée à compter de février 2021³⁵. Ce constat est cohérent avec l'entente conclue entre les parties³⁶.

[34] La pension du prestataire devra être versée pour refléter le fait qu'il a déjà reçu les 4/40^e d'une pension de la SV de novembre 2019 à janvier 2021. Les parties se sont déjà entendues sur l'effet de ces paiements antérieurs sur sa pension majorée à 14/40^e. Le prestataire ne recevra donc aucun paiement mensuel de février 2021 à mai 2021, puis un paiement partiel pour juin 2021. Il recevra ensuite son premier paiement complet à compter de juillet 2021, pour les 14/40^e d'une pension de la SV³⁷.

Conclusion

[35] Je conclus que le prestataire est admissible aux 14/40^e d'une pension de la SV à compter de février 2021. La dimension constitutionnelle de son appel est toutefois rejetée. Enfin, il n'est admissible au remboursement d'aucuns frais.

[36] Autrement dit, l'appel est accueilli.

Pierre Vanderhout

Membre de la division générale, sécurité du revenu

³⁴ Voir l'article 5(2) du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* et les articles 3 à 5 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

³⁵ Voir les articles 8(1) et 8(2) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

³⁶ Voir les pages GD33-2 à GD33-3 du dossier d'appel.

³⁷ Voir les pages GD33-2 à GD33-3 du dossier d'appel.