



[TRADUCTION]

Citation : *Ministre de l'Emploi et du Développement social c CB*, 2021 TSS 765

Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

Décision

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

Partie intimée : C. B.
Représentante : J. B.

Décision portée en appel : Décision rendue par la division générale le 5 janvier 2021 dans le dossier GP-19-921

Membre du Tribunal : Shirley Netten

Mode d'audience : Vidéoconférence

Date de l'audience : Le 28 juin 2021

Personnes présentes à l'audience : Représentants de l'appelant
Intimé
Représentante de l'intimé

Date de la décision : Le 14 décembre 2021

Numéro de dossier : AD-21-106

Décision

[1] L'appel du ministre¹ de l'Emploi et du Développement social du Canada est accueilli en partie.

[2] C. B. a vécu en Grèce et au Canada. Le ministre lui a accordé une pension partielle de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti en fonction de son nombre d'années de résidence au Canada². Plus tard, le ministre a mené une enquête sur la résidence de C. B. au Canada et a finalement changé d'avis au sujet de son admissibilité. Il a décidé que C. B. devait toucher une pension de la Sécurité de la vieillesse moins élevée et rembourser les paiements du Supplément de revenu garanti qu'il avait reçus.

[3] La division générale a affirmé que le ministre n'avait pas le pouvoir de réexaminer ses décisions antérieures. Il s'agit d'une erreur de droit. Le ministre a le pouvoir discrétionnaire implicite de réexaminer ses décisions initiales relatives à la Sécurité de la vieillesse³. Cependant, le ministre n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire correctement lorsqu'il a réexaminé ses décisions concernant le Supplément de revenu garanti de C. B. Ces décisions ne seront pas réexaminées. Cela signifie que C. B. a toujours droit aux paiements du Supplément de revenu garanti qu'il a reçus de 2006 à 2011, comme le ministre l'avait initialement décidé.

Aperçu

[4] C. B. a immigré au Canada à l'âge de 28 ans. Il a vécu et travaillé ici pendant 12 ans avant de retourner en Grèce. Il est revenu au Canada en 2004. À compter de septembre 2006, C. B. a reçu sa pension de retraite du Régime de pensions du

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 souci de simplicité, cette décision renvoie principalement 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 sécurité de la vieillesse*.

³ Par « décisions relatives à la Sécurité de la vieillesse », j'entends les décisions concernant toutes les prestations offertes au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et pas seulement la pension de la Sécurité de la vieillesse.

Canada, une pension de la Sécurité de la vieillesse à un taux de 14/40^e et le Supplément de revenu garanti. La pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti du requérant étaient fondés sur ses périodes de résidence au Canada de 1969 à 1981 et à compter de 2004.

[5] En 2009, le ministre a entrepris une enquête parce que C. B. avait changé son adresse pour celle de son conseiller fiscal. En janvier 2011, avant la fin de l'enquête, C. B. a signalé qu'il avait quitté le Canada pour vivre de façon permanente en Grèce. Par conséquent, le ministre a cessé de lui verser la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti à compter de juin 2011. En effet, C. B. n'avait pas accumulé les 20 années de résidence au Canada nécessaires pour recevoir la pension de la Sécurité de la vieillesse tout en résidant à l'étranger, et le Supplément de revenu garanti ne peut être versé à une personne que pendant six mois après qu'elle ait cessé de résider au Canada⁴.

[6] C. B. a ensuite présenté une nouvelle demande de pension de la Sécurité de la vieillesse au titre de l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la Grèce (l'Accord Canada-Grèce). En février 2016, le ministre a accordé à C. B. une pension de la Sécurité de la vieillesse à un taux de 11/40^e en fonction de ses années de résidence au Canada de 1969 à 1981. Cette pension peut être versée à une personne à l'étranger en raison de l'Accord Canada-Grèce.

[7] Contrairement à ses décisions initiales, le ministre a finalement décidé en mars 2018 que C. B. n'avait pas rétabli sa résidence au Canada en 2004. Le ministre a affirmé que C. B. avait droit à une pension de la Sécurité de la vieillesse à un taux de 11/40^e à partir de septembre 2006, mais pas aux paiements du Supplément de revenu garanti reçus de 2006 à 2011. Cela donnait lieu à un trop-payé de Supplément de revenu garanti s'élevant à 48 940,85 \$.

[8] La demande de révision de C. B. a été rejetée en avril 2019. Il a fait appel devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale, qui a accueilli son appel. La

⁴ Voir les articles 9 et 11(7)(d) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

division générale n'a pas décidé si C. B. avait été résident du Canada ou quand il l'avait été. Elle a plutôt décidé que le ministre ne pouvait pas modifier ses décisions antérieures d'accorder au requérant une pension de la Sécurité de la vieillesse à un taux de 14/40^e en 2006 et de lui verser le Supplément de revenu garanti de 2006 à 2011. La division générale s'est également appuyée sur le manque d'éléments de preuve permettant de conclure que C. B. avait sciemment fourni des renseignements faux ou trompeurs sur sa résidence.

[9] Le ministre a fait appel à la division d'appel. Je conclus que le ministre a le pouvoir discrétionnaire implicite de réexaminer ses décisions initiales. Toutefois, je conclus également que le ministre n'a pas exercé correctement son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a réexaminé ses décisions au sujet de l'admissibilité de C. B. au Supplément de revenu garanti. Je conclus aussi que le ministre ne doit pas exercer son pouvoir discrétionnaire de réexaminer ses décisions relatives au Supplément de revenu garanti dans la présente affaire.

Questions en litige

[10] Dans le présent appel, je réponds 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 sécurité de la vieillesse*?
- b) Dans l'affirmative, comment devrais-je corriger 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?
 - Quelle décision le ministre aurait-il dû rendre?

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

[11] 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 en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

[12] Ces motifs portent sur les décisions « initiales » du ministre. Le terme « initiale » renvoie au fait que le ministre rend ces décisions au premier palier après qu'une personne ait demandé des prestations (ou que sa demande ait été annulée). Une décision « initiale » diffère d'une décision « de 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 ou provisoire. 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

[13] 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 décision⁵ ». 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 raisonnable⁶. Pour cette raison, je peux passer directement à la question de savoir si le ministre a ou non le pouvoir de réexaminer ses décisions initiales relatives à la Sécurité de la vieillesse.

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

[14] Lorsque les cours et les tribunaux se demandent si un décideur a le pouvoir de réexaminer ou de modifier une décision, ils parlent souvent du principe du *functus officio*, ou principe de 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'autre occasion⁷ ». Le principe de dessaisissement favorise la finalité. Il permet aux personnes qui reçoivent des décisions de s'y fier.

⁵ Voir l'article 58(1)(b) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS).

⁶ Aux fins du contrôle judiciaire, les cours fédérales examinent le caractère raisonnable de l'interprétation de la loi par le Tribunal (voir la décision *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 ouverte 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.

⁷ Wong, A., « Doctrine of *Functus Officio* : The Changing Face of Finality's Old Guard », La Revue du Barreau canadien, décembre 2020.

[15] Parfois, une loi dit qu'une entité administrative peut réexaminer ses décisions. Cela a priorité sur le principe de 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 initiale⁸. En revanche, la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* 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 modifier une décision initiale **de sa propre initiative**. Je suis d'accord avec la division générale pour dire que la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* ne donne pas expressément ce pouvoir au ministre.

[16] La division générale a décidé que ce silence, surtout par rapport aux pouvoirs explicites conférés par d'autres lois, signifie que le ministre n'a pas le pouvoir de réexaminer ses décisions initiales relatives à la Sécurité de la vieillesse (du moins pas en l'absence de fraude ou de fausse déclaration⁹). Sans le dire expressément, la division générale a effectivement appliqué le principe de dessaisissement.

Le principe de dessaisissement ne s'applique pas toujours

[17] Au départ, le principe de dessaisissement interdisait de modifier des décisions finales (celles où le décideur avait terminé sa tâche et où la décision était prête à être mise en œuvre) à quelques exceptions près¹⁰. Puis, en 1989, dans l'affaire *Chandler*, la Cour suprême du Canada a préconisé une plus grande souplesse dans le contexte administratif. La Cour a notamment déclaré ce qui suit au sujet du principe de

⁸ L'article 81(3) du *Régime de pensions du Canada* 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 modifier ses décisions en matière de prestations dans certains délais.

⁹ La division générale a suivi l'exemple de la division d'appel dans la décision *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844. *BR* s'est également appuyé sur la décision *Kinney c Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 158. Je n'ai pas abordé la décision *Kinney* parce que les parties ne l'ont pas invoquée et que je la trouve peu utile. La décision *Kinney* établit que le ministre ne peut mettre fin rétroactivement à la pension d'invalidité d'une partie requérante (au titre de l'article 70 du *Régime de pensions du Canada*) en remontant au-delà de la dernière décision rendue confirmant son admissibilité. La décision *Kinney* n'aborde pas directement le pouvoir du ministre de réexaminer une décision antérieure.

¹⁰ Par exemple, des erreurs de rédaction ou une erreur dans l'expression de l'intention manifeste de la cour : *Paper Machinery Ltd c JO Ross Engineering Corp*, [1934] RCS 186.

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 habilitante¹¹ ». Depuis, les tribunaux ont conclu que certains décideurs administratifs ont un pouvoir légal implicite de réexaminer leurs décisions¹².

[18] Conformément à cette approche, la Cour suprême du Canada a expliqué séparément que les pouvoirs conférés par 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 législatif¹³ ».

[19] 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. Déterminer si un décideur administratif a un pouvoir implicite de réexaminer une décision est une question d'interprétation législative¹⁴. 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 législateur¹⁵ ». 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 requérante¹⁶.

[20] Comme la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* est muette sur le pouvoir de réexaminer des décisions initiales, il n'y a aucune disposition que je puisse interpréter.

¹¹ Voir la décision *Chandler c Alberta Association of Architects*, 1989 CanLII 41 (CSC).

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ La Cour d'appel fédérale a affirmé cela dans l'affaire *Ramos c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 205.

¹⁵ 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.

¹⁶ La Cour suprême du Canada l'a également dit dans la décision *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC), au paragraphe 21.

Je dois examiner le texte, le contexte et l'objet de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* de façon plus générale. Y a-t-il des indications selon lesquelles le ministre peut réexaminer ses décisions initiales d'admissibilité? Est-ce parfois une nécessité pratique de réexaminer de telles décisions?

[21] 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 d'admissibilité¹⁷.

Plusieurs indicateurs montrent que le ministre peut réexaminer une décision initiale relative à la Sécurité de la vieillesse

– Objet et structure de la loi

[22] L'objet de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* est de fournir une aide financière aux personnes âgées qui résident ou ont résidé au Canada pendant un certain temps. Chacune de ses prestations (la pension de la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, l'allocation aux conjoints de bénéficiaires du Supplément de revenu garanti et l'allocation au survivant) comporte une exigence de résidence directe ou indirecte. Les prestations varient selon la durée de la résidence au Canada, du revenu et de la situation de famille. On met l'accent sur la réduction de la pauvreté; la pension de la Sécurité de la vieillesse est universelle, mais elle est récupérée au-dessus d'un certain niveau de revenu, et le Supplément de revenu garanti 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 sécurité de la vieillesse* répond à un objectif social et il « convient donc de l'interpréter de façon large, [car] il ne faudrait pas

¹⁷ Comme le ministre a obtenu gain de cause sur ce point, ma décision ne tient pas compte de son argument subsidiaire selon lequel le principe de dessaisissement ne s'applique pas aux décisions administratives, contrairement aux décisions judiciaires. La décision *Chandler* ne fait pas cette distinction et je ne qualifierais en aucun cas toutes les décisions relatives à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* de purement administratives. En effet, la Cour fédérale a décrit les décisions du ministre en matière d'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse 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.

qu'une personne soit privée inconsiderément du droit aux prestations de la Sécurité de la vieillesse¹⁸ ».

[23] En même temps, la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* 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 ci-dessous.

[24] Pour recevoir des prestations, une partie requérante doit répondre à certains critères d'admissibilité et le ministre doit approuver les prestations¹⁹. 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 requérante²⁰.

[25] Des restrictions s'appliquent au paiement. Par exemple, la pension de la Sécurité de la vieillesse ne peut pas être versée pendant certaines peines d'emprisonnement²¹; le Supplément de revenu garanti 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 parrainés²²; et le montant du Supplément de revenu garanti varie (et peut être nul) selon la situation de famille et le revenu²³.

[26] Le ministre entreprend le processus d'approbation une fois pour la pension de la Sécurité de la vieillesse et une fois par année pour toutes les autres prestations. Après

¹⁸ Voir la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Stiel*, 2006 CF 466.

¹⁹ Voir les articles suivants de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* : articles 3 à 5 pour la pension de la Sécurité de la vieillesse; articles 11 à 16 pour le Supplément de revenu garanti; article 19 pour l'allocation [aux conjoints]; articles 21 à 24 pour l'allocation au survivant.

²⁰ Voir les articles suivants de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* : article 5(4) pour la pension de la Sécurité de la vieillesse; articles 11(3), 11(3.1) et 11(4) pour le Supplément de revenu garanti; article 19(4.1) pour l'allocation [aux conjoints]; article 21(5.1) pour l'allocation au survivant.

²¹ Voir l'article 5 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

²² Voir les articles 11(7), 19(6) et 21(9) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

²³ Voir l'article 12 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

une décision initiale, les dispositions suivantes de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* 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 de révision au Tribunal²⁴;
- 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 sujet²⁵;
- 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 enquête²⁶;
- Suspension des prestations pour d'autres raisons : la pension de la Sécurité de la vieillesse 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 Sécurité de la vieillesse peuvent être suspendues pour défaut de se conformer à une disposition de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* ou du *Règlement sur la Sécurité de la vieillesse*²⁷;
- Rajustement des paiements du Supplément de revenu garanti : les paiements du Supplément de revenu garanti sont rajustés lorsque le revenu réel diffère du revenu estimatif²⁸;
- 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 prestations²⁹;
- 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 loi³⁰ »;

²⁴ Voir les articles 27.1 et 29 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

²⁵ Voir l'article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*.

²⁶ Voir l'article 26 du *Règlement sur la Sécurité de la vieillesse*.

²⁷ Voir les articles 9 et 20 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

²⁸ Voir l'article 18 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

²⁹ Voir l'article 37 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et l'article 27 du *Règlement sur la Sécurité de la vieillesse*.

³⁰ Voir l'article 37(4) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

- Infractions et pénalités : certains actes répréhensibles peuvent donner lieu à une déclaration sommaire de culpabilité ou à une pénalité monétaire, si des poursuites sont intentées dans un délai de cinq ans à compter du moment où le ministre est informé de la situation³¹.

[27] Je reconnais que les dispositions d'enquête et de suspension relatives à l'admissibilité se trouvent dans le Règlement sur la Sécurité de la vieillesse plutôt que dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. La *Loi* 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* (et pas seulement le *Règlement*) envisage la possibilité d'enquêter sur l'admissibilité et de suspendre les paiements une fois que les prestations ont été approuvées.

[28] Auparavant, le ministre se concentrait sur le pouvoir d'enquête comme source 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.

[29] 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 dernier objectif se trouve à l'article 37(1) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, 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.

[30] 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

³¹ Voir les articles 44 et 44.1 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

nécessairement que le ministre a le pouvoir de revenir en arrière et de modifier ses décisions initiales d'admissibilité dans les cas appropriés.

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

[31] L'article 37 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* 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]

[32] Dans l'une des affaires connexes, le représentant d'une des parties intimées a soutenu que lorsque l'approbation est donnée, la personne a droit aux prestations, 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 droit³² ». 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 droit à une chose « est que le ministre approuve la demande et le versement³³ ». Comme il a été mentionné précédemment, une personne a le droit de recevoir des prestations de la Sécurité de la vieillesse 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.

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

³³ Voir la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c MB*, 2021 TSS 8, au paragraphe 115.

[33] 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 les calculs erronés de prestations ou des prestations qui continuent d'être versées alors que l'admissibilité cesse; autrement dit, les erreurs qui ne soulèvent pas de questions d'admissibilité (et qui ne nécessiteraient donc pas que l'on réexamine 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.**

[34] Cette interprétation 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 celle où les prestations avaient été reçues³⁴. Le ministre ne peut pas annuler un trop-payé si la personne a été condamnée « pour avoir obtenu la prestation illégalement³⁵ ». Les infractions comme faire une déclaration fausse ou trompeuse et obtenir des prestations par de faux semblants³⁶ 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.

³⁴ Voir l'article 37(2) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, jusqu'à ce qu'il soit modifié par le ch. 33 des L. C. 1995 : « [...] 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 ».

³⁵ Voir l'article 37(4) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

³⁶ Voir l'article 44 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

- Depuis 1995, le ministre a le pouvoir d'annuler les trop-payés résultant d'une « erreur administrative survenu[e] dans le cadre de l'application de la présente loi³⁷ ». Les erreurs administratives ne se limitent pas aux erreurs de paiement; elles peuvent comprendre, par exemple, l'octroi 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 d'une des parties intimées dans l'une des affaires connexes 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 sécurité de la vieillesse*, 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 loi³⁸ ». Les dispositions de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* relatives aux infractions et aux peines n'incluent pas le recouvrement des prestations auxquelles une 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 exemple, par le biais d'une fausse déclaration ou d'une fraude délibérée³⁹. La division générale propose comme solution possible la suspension des paiements suivie d'un

³⁷ La possibilité d'annuler 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 sécurité de la vieillesse*.

³⁸ Voir les articles 44 et 44.1 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

³⁹ 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 annulait l'approbation. Cela semble confirmer que le ministre doit pouvoir réviser ses décisions initiales dans de tels cas.

recouvrement au titre de l'article 37, mais ce recouvrement nécessiterait lui-même un changement à la décision initiale d'admissibilité.

[35] 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 modifier 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 la décision réexaminée par le 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**

[36] Les dispositions de 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 sécurité de la vieillesse* 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 Sécurité de la vieillesse 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.

[37] 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 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 Sécurité de la vieillesse.

[38] 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 à la personne plus

que ce à quoi elle a droit), ou la suspension continue des prestations (verser à la personne moins que ce à quoi elle 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**

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

[40] 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 modifier ses décisions d'admissibilité antérieures, cette partie requérante pourrait recevoir le mauvais niveau de prestations (plus élevé ou moins élevé) pendant des années. Le ministre doit avoir le pouvoir de modifier ses décisions initiales dans ces circonstances, afin de s'assurer que les personnes admissibles reçoivent le bon niveau d'aide au revenu.

Résumé

[41] Comme il a été mentionné, tout semble indiquer dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* que le législateur voulait que le ministre puisse réexaminer ses décisions initiales 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 modifier 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

⁴⁰ Voir l'article 16(1) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

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 sécurité de la vieillesse*. La division générale a commis une erreur de droit en concluant autrement.

[42] 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 d'entendre de nouveaux arguments et d'examiner de nouveaux éléments de preuve; en fin de compte, l'accent mis sur la question de savoir si la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* suppose 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 ».

[43] En concluant à l'existence d'un pouvoir implicite de réexaminer les décisions initiales, je n'appuie pas les approbations hâtives de demandes de prestations de la Sécurité de la vieillesse avec vérification subséquente; après tout, le ministre n'est pas censé approuver les prestations d'une personne à moins qu'elle ne 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 ne respectent pas 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.

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).

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

[44] C. B. a dit à la division générale et à la division d'appel qu'il acceptait la décision de révision portant sur sa pension de la Sécurité de la vieillesse rendue conformément à l'Accord Canada-Grèce⁴³. Il n'a pas demandé la révision de la décision de 2016 lui accordant une pension de la Sécurité de la vieillesse à un taux de 11/40^e, et il ne veut pas contester cette partie de la décision de 2019 (même s'il est en désaccord avec la décision rendue concernant sa résidence). C'est son choix. Le rôle du Tribunal n'est pas de se prononcer sur des prestations qui ne sont pas en litige. Par conséquent, je ne traiterai que de la modification des décisions antérieures relatives au Supplément de revenu garanti.

[45] Lorsqu'elle constate une erreur de droit, la division d'appel peut rendre la décision que la division générale aurait dû rendre⁴⁴. C'est ce que je ferai parce que les éléments de preuves nécessaires pour régler cette affaire figurent au dossier. J'ai donné aux parties l'occasion de présenter des arguments sur la réparation appropriée ainsi que sur la nature et les conséquences des retards dans cette affaire.

[46] Je peux trancher toute question de droit ou de fait nécessaire pour statuer sur un appel⁴⁵. J'ai déjà conclu que le ministre a le pouvoir implicite de réexaminer ses décisions initiales en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. 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 »

[47] Je ne suis pas convaincue par l'argument du ministre selon lequel son pouvoir de modifier une décision initiale n'est plus discrétionnaire après qu'il ait enquêté l'admissibilité d'une partie requérante⁴⁶. Comme l'a dit la personne représentant le ministre, une enquête comporte une recommandation, mais ce n'est pas une décision.

⁴³ C. B. a dit cela à plusieurs reprises, y compris aux pages GD10 et AD6-2 du dossier d'appel.

⁴⁴ C'est ce que prévoit l'article 59(1) de la Loi sur la MEDS.

⁴⁵ Ces pouvoirs se trouvent à l'article 64(1) de la Loi sur la MEDS.

⁴⁶ Un pouvoir discrétionnaire est un pouvoir que l'on peut choisir d'exercer ou non.

Autrement dit, l'enquête sur l'admissibilité et la décision de modifier une décision antérieure sont des tâches distinctes. La loi n'oblige pas le ministre à modifier une décision initiale de sa propre initiative (même après une enquête).

[48] Ailleurs, même le pouvoir explicite de réexaminer des décisions est habituellement discrétionnaire⁴⁷. De plus, les tribunaux ont décrit un pouvoir discrétionnaire lorsqu'ils ont reconnu que d'autres organismes administratifs avaient un pouvoir implicite de réexaminer des décisions. 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 exercer le pouvoir discrétionnaire de réexaminer sa décision⁴⁸ ». De même, la Cour fédérale a décidé que la Commission canadienne des droits de la personne pourrait 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 exceptionnelles⁴⁹ ».

[49] Les personnes représentant le ministre ont reconnu séparément que le pouvoir discrétionnaire du ministre de réexaminer les décisions initiales n'est pas illimité et qu'il y a des freins à son exercice. 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 a ignoré un facteur pertinent ou qu'il a agi de façon discriminatoire⁵⁰ ».

⁴⁷ 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* et 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 n° 746.

⁴⁸ Voir la décision *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Kurukkal*, 2010 CAF 230.

⁴⁹ Voir la décision *Merham c Banque Royale du Canada*, 2009 CF 1127.

⁵⁰ Ce résumé se trouve dans *Canada (Procureur général) c Purcell*, 1995 CanLII 3558 (CAF). Le Tribunal adopte une approche semblable celles 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).

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

[50] Quel est le but approprié de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre de réexaminer une décision antérieure? La réponse est évidente : corriger les décisions d'admissibilité erronées⁵¹ afin que les prestations soient versées correctement à l'avenir et que les trop-payés soient recouvrés.

[51] 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 des décisions qui sous-tend le principe de 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 de dessaisissement n'était pas la seule façon de donner effet au « principe judiciaire » du caractère définitif des décisions : « Ce principe [du caractère définitif des décisions] **régira nécessairement la façon dont le Conseil exerce sa compétence pour réexaminer ses décisions** [...] ⁵² » [mis en évidence par la soussignée].

[52] La pension de la Sécurité de la vieillesse fournit une aide financière de base aux personnes âgées, et le Supplément de revenu garanti 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 leurs décisions 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 Sécurité de la vieillesse⁵³ », le pouvoir discrétionnaire devrait être utilisé avec parcimonie. Pourtant, le ministre ne

⁵¹ Bien que les personnes représentant le ministre aient préféré le terme [traduction] « exacte », j'ai de la difficulté à décrire une décision initiale comme étant « exacte » ou « inexacte », plutôt que « correcte » ou « erronée ».

⁵² Voir la décision *Zutter c Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, 1995 CanLII 1234 (BCCA), citée par la Cour fédérale dans *Merham c Banque Royale du Canada*, 2009 CF 1127, au paragraphe 23.

⁵³ Voir la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Stiel*, 2006 CF 466, citée précédemment dans la présente décision.

semble pas avoir de politique ou de lignes directrices indiquant quand les décideurs devraient exercer leur pouvoir discrétionnaire pour réexaminer les décisions initiales⁵⁴. De plus, le rapport d'expert du ministre décrit une approche de routine fondée sur le risque selon laquelle les demandes sont approuvées en fonction d'une présomption d'admissibilité, suivie d'un processus de vérification postérieur à la décision⁵⁵.

[53] Les situations de fait dans les trois appels que j'ai instruits ensemble indiquent deux façons dont le principe du caractère définitif des décisions limite l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre. Elles recourent les facteurs qui sont parfois pris en compte au moment de décider s'il faut appliquer le principe de 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 retard⁵⁶. 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?**

[54] Premièrement, pour respecter l'importance du caractère définitif, l'objectif du réexamen des décisions initiales (corriger les décisions erronées) devrait être interprété de façon stricte. Une décision initiale d'admissibilité peut être erronée en raison d'un manquement de la part de la partie requérante (p. ex., non-divulgence, déclaration tardive, renseignements contradictoires ou présentation erronée de renseignements importants) ou en raison d'une erreur dans l'administration de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (p. ex., erreurs administratives ou de système, le fait de recueillir les mauvais renseignements ou de négliger des renseignements concluants)⁵⁷. Cependant, une

⁵⁴ 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 de procédures fonctionnelles intitulé [traduction] « Trop-payés » à l'onglet 33 du rapport d'expert.

⁵⁵ Il n'est pas clair comment cette approche cadre avec l'obligation du ministre au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* d'être convaincu qu'une partie requérante est admissible avant d'approuver ses prestations ou de lui en verser.

⁵⁶ Wong, A., « Doctrine of *Functus Officio* : The Changing Face of Finality's Old Guard », *La Revue du Barreau canadien*, décembre 2020, aux pages 577 et 578.

⁵⁷ Cela recoupe la liste des raisons des trop-payés établie par le ministre. Cette liste couvre à la fois les erreurs de paiement (qui ne nécessitent pas de corriger une décision d'admissibilité erronée) et les erreurs d'admissibilité : [traduction] « chèques originaux et en double négociés, modifications aux périodes de résidence, erreur de calcul, revenu déclaré incorrectement, renseignements erronés fournis,

décision initiale n'est pas erronée (ou « inexacte ») simplement parce qu'un deuxième décideur a adopté un point de vue différent par rapport à des faits semblables. Le but du pouvoir de réexaminer des décisions ne peut pas être simplement de répéter, sans raison convaincante, la tâche juridictionnelle d'appliquer le droit aux faits pour déterminer l'admissibilité.

[55] Autrement dit, en l'absence de nouveaux renseignements susceptibles de modifier le résultat initial, le réexamen d'une décision qui reposait sur le jugement du décideur constituerait un exercice inapproprié du pouvoir discrétionnaire du ministre. Cette approche est semblable à celle que le représentant d'une des parties intimées a recommandé dans l'une des affaires connexes, à savoir qu'il faut de nouveaux éléments de preuve contradictoires pour procéder à un réexamen pour éviter une nouvelle évaluation 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?**

[56] Deuxièmement, comme l'importance du caractère définitif des décisions 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 dépend davantage des prestations auxquelles elle a droit et il devient plus difficile pour elle de contester une décision réexaminée au moyen de preuves historiques.

[57] Le représentant de l'une des parties intimées dans l'une des affaires connexes a avancé que le délai de prescription de cinq ans pour intenter une procédure pour une infraction à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* doit par voie de conséquence s'appliquer au recouvrement des trop-payés. Je ne suis pas d'accord. Le législateur a

prestations versées en double à la même personne, révision du revenu estimatif, modification du tableau des taux pour les prestations de la Sécurité de la vieillesse ou événements comme un décès, un mariage ou une séparation ». Voir la section 2 du document de directives et de procédures fonctionnelles intitulé [traduction] « Trop-payés », à l'onglet 33 du rapport d'expert.

choisi d'établir un délai de prescription pour les infractions, mais pas pour le recouvrement des trop-payés⁵⁸. 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 retard excessif.

[58] Le ministre a le pouvoir d'enquêter sur l'admissibilité d'une partie requérante « en tout temps⁵⁹ ». 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 réexaminée⁶⁰. Un retard excessif pourrait constituer un abus de procédure⁶¹, de sorte que le ministre ne devrait pas exercer son pouvoir discrétionnaire de réexaminer la décision initiale.

– Résumé

[59] En résumé, le ministre n'a pas un pouvoir discrétionnaire illimité de réexaminer les décisions initiales d'admissibilité. Son pouvoir doit être exercé dans le but de corriger des décisions erronées, et ce but doit être interprété de façon étroite. Elle devrait tenir compte de la nature et de l'opportunité de la décision réexaminée proposée et se poser les questions suivantes : Est-ce une nouvelle évaluation sans de nouveaux renseignements importants? Y a-t-il eu un retard excessif? Dans tous les cas, le

⁵⁸ Voir les articles 44 et 37 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Comme il a été mentionné précédemment, un ancien délai de prescription antérieur pour le recouvrement de certains trop-payés a été abrogé en 1995.

⁵⁹ Voir l'article 23 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

⁶⁰ Le ministre semble reconnaître ce principe. Le document de directives et de 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 de 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 sécurité de la vieillesse*.

⁶¹ Par exemple, lorsqu'un préjudice important ou le délai « heurter[ait] 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).

ministre devrait s'assurer que l'avantage de réexaminer une décision initiale l'emporte sur l'importance du caractère définitif de cette décision.

Le Tribunal a compétence sur les deux volets interreliés de la décision réexaminée

[60] Le ministre soutient que si le pouvoir de réexaminer les décisions est discrétionnaire, ces décisions discrétionnaires ne peuvent pas être portées en appel devant le Tribunal. Toute objection à l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire pourrait seulement être examinée par la Cour fédérale. Je ne suis pas d'accord.

[61] Le Tribunal a compétence pour instruire un appel relatif à une décision de révision, et les parties requérantes ont le droit de demander la révision d'une décision concernant leur admissibilité à une prestation de la Sécurité de la vieillesse ou le montant de cette prestation⁶².

[62] Une décision d'admissibilité révisée comporte deux volets. Le ministre doit d'abord décider s'il doit exercer son pouvoir discrétionnaire de 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 Sécurité de la vieillesse aurait 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 sens⁶³.

[63] 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 réexaminée (l'exercice

⁶² Les droits relatifs aux révisions et les droits d'appels sont respectivement énoncés aux articles 27.1 et 28 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

⁶³ S'il y a un trop-payé, le ministre devrait décider s'il y a lieu de l'annuler. La décision du ministre d'annuler 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.

du pouvoir discrétionnaire et la nouvelle décision) concernant, en définitive, le droit aux prestations de la Sécurité de la vieillesse. Ces deux aspects peuvent faire l'objet d'un réexamen par le ministre et d'un appel devant le Tribunal⁶⁴.

Le ministre n'a pas exercé correctement son pouvoir discrétionnaire de réexaminer ses décisions antérieures relatives au Supplément de revenu garanti dans la présente affaire

[64] Je passe maintenant à la question de savoir comment le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire de réexaminer ses décisions d'admissibilité au Supplément de revenu garanti dans la présente affaire.

– La séquence des événements

[65] Service Canada a décidé au nom du ministre que C. B. satisfaisait aux exigences du Supplément de revenu garanti à compter de septembre 2006 : il était un pensionné recevant une pension partielle de la Sécurité de la vieillesse, son revenu était suffisamment faible et il résidait au Canada. Service Canada a par la suite approuvé le Supplément de revenu garanti de C. B. en 2007, en 2008, en 2009 et en 2010.

[66] Service Canada comprend une Direction générale des services d'intégrité. Cette direction générale a entrepris une enquête sur la résidence de C. B. en janvier 2009 parce qu'il avait commencé à utiliser l'adresse de son conseiller fiscal. L'enquêtrice a examiné le dossier et s'est rendue à cette adresse. Après cela, elle n'a pris aucune mesure pendant plus d'un an, de septembre 2009 à novembre 2010⁶⁵. À ce moment-là, le Supplément de revenu garanti de C. B. avait été approuvé deux fois de plus⁶⁶.

⁶⁴ 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).

⁶⁵ Voir la page GD2-52.

⁶⁶ En juillet 2009 et en juillet 2010. Chaque année, Service Canada prend les décisions relatives au Supplément de revenu garanti en juillet à partir des renseignements contenus dans les déclarations de revenus des parties requérantes.

L'enquête a ensuite repris avec une autre visite à l'adresse du conseiller fiscal et des demandes de dossiers bancaires.

[67] En février 2011, sur la base de renseignements « non concluants », l'enquêtrice a recommandé de suspendre les prestations de C. B. jusqu'à ce que sa résidence puisse être clarifiée⁶⁷. Elle a demandé des calculs provisoires de trop-payés pour deux situations, soit que C. B. n'était pas résident depuis septembre 2006 (date du début des prestations) ou depuis janvier 2008 (six mois après son changement d'adresse). L'enquêtrice a envoyé sa demande à une autre direction générale de Service Canada, la Direction générale des services de traitement et de paiement. Elle a ensuite communiqué avec les références fournies par C. B. en 2006, mais elle n'a pas communiqué avec C. B. ou les membres de sa famille⁶⁸.

[68] Service Canada n'a pas donné suite à la demande de calculs provisoires de l'enquêtrice pendant près de trois ans parce que le dossier avait été perdu ou égaré⁶⁹. Pendant ce temps :

- C. B. a dit à Service Canada qu'il avait quitté le Canada de façon permanente, et Service Canada a donc cessé de lui verser la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti six mois après son départ, à compter de juin 2011;
- C. B. a demandé une pension de la Sécurité de la vieillesse en vertu de l'Accord Canada-Grèce en décembre 2013 pour voir s'il pouvait la recevoir s'il ne vivait pas au Canada.

[69] Puis, en janvier 2014, le dossier d'enquête a été retrouvé. Les calculs provisoires ont été transmis à l'enquêtrice en avril 2014. Celle-ci n'a pas mené d'autre enquête sur la résidence de C. B. En mai 2014, elle a émis l'avis que C. B. n'avait pas vécu au

⁶⁷ Voir les pages GD2-53 et GD2-54.

⁶⁸ Voir les pages GD2-167 à GD2-169.

⁶⁹ Voir les notes aux pages GD2-60, GD2-76 et GD2-77. En janvier 2014, le dossier a été décrit comme [traduction] « manquant depuis février 2011 ».

Canada après 1981 et que ses prestations devaient être recalculées sur cette base⁷⁰. Elle a mentionné l'Accord Canada-Grèce, mais semblait ne pas savoir que C. B. avait déjà fait une demande.

[70] L'enquêtrice s'est également entretenue avec C. B. en mai 2014. Elle lui a dit qu'il n'avait pas rempli les conditions requises pour recevoir une pension, que toutes les prestations qu'il avait reçues lui avaient été versées en trop, mais [traduction] « qu'il pourrait y avoir une certaine évolution » en raison de l'Accord Canada-Grèce; le Supplément de revenu garanti ne semble pas avoir été spécifiquement mentionné⁷¹.

[71] Il n'y a pas eu de décision officielle ni de communication écrite à ce moment-là. L'enquêtrice a renvoyé l'affaire à la Direction générale des services de traitement et de paiement, avec la recommandation « Examen de l'admissibilité ou du droit⁷² ». Il n'y a aucune documentation sur les mesures prises par la direction générale en réponse à cette recommandation.

[72] Service Canada comprend une division appelée Opérations internationales. Cette division a rendu une décision sur la demande de pension de la Sécurité de la vieillesse présentée par C. B. au titre de l'Accord Canada-Grèce après avoir recueilli des renseignements supplémentaires auprès de lui en 2015 et au début de 2016. En février 2016, cette division a accordé à C. B. une pension de la Sécurité de la vieillesse à un taux de 11/40^e (fondée sur sa période de résidence au Canada de 1969 et 1981), payable à l'extérieur du Canada. La division n'a pas mentionné l'enquête antérieure ni un éventuel trop-payé.

[73] Il semble que la division des Opérations internationales de Service Canada n'était pas au courant de l'enquête sur la résidence de C. B. jusqu'à ce qu'elle reçoive son dossier national le 6 mars 2018⁷³. Une agente des prestations de la division des Opérations internationales a suivi rapidement la recommandation de l'enquêtrice et a rendu une décision le 12 mars 2018. Cette décision a remplacé les décisions initiales

⁷⁰ Voir la page GD2-61.

⁷¹ Voir la page GD2-67.

⁷² Voir la page GD2-56.

⁷³ Voir la page GD2-41.

relatives à la pension de la Sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti. En ce qui concerne le Supplément de revenu garanti, la décision indiquait que C. B. n'avait pas droit aux paiements qu'il avait reçus de septembre 2006 à mai 2011 parce qu'il ne résidait pas au Canada pendant cette période.

– **La nature du retard**

[74] Le représentant du ministre a fait valoir que cette affaire était compliquée puisqu'elle impliquait une enquête nationale initiale et un transfert du dossier à la division internationale. Il a dit que Service Canada attendait habituellement qu'une décision finale sur la pension de la Sécurité de la vieillesse soit rendue avant de rendre une décision au sujet du Supplément de revenu garanti. Cependant, cette approche n'avait aucun sens dans ce cas-ci, car peu importe ce qui était décidé au sujet de la pension partielle de la Sécurité de la vieillesse de C. B., il n'était pas censé recevoir le Supplément de revenu garanti s'il n'avait pas résidé au Canada entre 2006 et 2010⁷⁴. Autrement dit, la décision de réexaminer les décisions concernant le Supplément de revenu garanti de C. B. ne dépendait pas d'une décision sur sa pension de la Sécurité de la vieillesse et ne nécessitait pas d'attendre qu'une telle décision soit rendue.

[75] Il a fallu **plus de neuf ans** (de janvier 2009 à mars 2018) pour en arriver à une décision sur le réexamen du droit de C. B. au Supplément de revenu garanti. Cela dépassait largement les délais prévus. Le retard attribuable au ministre était à la fois excessif et flagrant :

- l'enquête elle-même a duré plus de deux ans, et aucune mesure n'a été prise pendant les 14 mois qu'elle a duré;
- le dossier a ensuite disparu pendant trois ans;
- l'enquêtrice a formulé sa recommandation au cours des quatre mois suivants, mais la décision relative au réexamen n'a été prise que près de quatre ans

⁷⁴ Voir l'article 11(7)(d) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

plus tard (plus de deux ans après la décision concernant la pension de la Sécurité de la vieillesse).

– **L'exercice du pouvoir discrétionnaire**

[76] Pourquoi ce retard est-il important? Le Tribunal ne supervise pas les processus du ministre et ne le sanctionne pas pour ses manquements⁷⁵. Aucune procédure contre C. B. ne peut être suspendue (arrêtée ou annulée) pour cause de retard⁷⁶. Je n'ai pas non plus le pouvoir d'annuler un trop-payé pour cause de retard⁷⁷.

[77] Le retard dans cette affaire est important parce que comme il a été mentionné ci-dessus, le principe du caractère définitif des décisions et la rapidité de la prise de décisions sont des facteurs importants dont il faut tenir compte dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre de réexaminer ses décisions antérieures.

[78] Il ressort clairement des notes rédigées par l'agente des prestations de la division des Opérations internationales qu'elle ne s'est pas posé la question de savoir si elle devait exercer son pouvoir discrétionnaire de réexaminer les décisions antérieures concernant le Supplément de revenu garanti⁷⁸. Elle a simplement appliqué la recommandation de l'enquêtrice. Cela était conforme à l'objectif qui sous-tend le réexamen des décisions initiales, soit de corriger les décisions d'admissibilité erronées. Toutefois, l'agente des prestations n'a pas évalué la pertinence de réexaminer les décisions antérieures concernant le Supplément de revenu garanti par rapport à l'importance du caractère

⁷⁵ En vertu des articles 54 et 59 de la Loi sur le MEDS, le Tribunal peut remplacer la décision du ministre, mais il ne peut pas sanctionner le ministre ou lui dire comment faire son travail.

⁷⁶ Cette possibilité a été envisagée dans le contexte des droits de la personne dans la décision *Blencoe c Colombie-Britannique (Commission des droits de la personne)*, 2000 CSC 44 et dans le contexte disciplinaire dans *Abrametz c Law Society of Saskatchewan*, 2020 SKCA 81 (autorisation accordée d'en appeler à la CSC).

⁷⁷ Le document de directives et de procédures fonctionnelles du ministre intitulé [traduction] « Trop-payés » à l'onglet 33 du rapport d'expert envisage la possibilité d'une annulation de dette pour retard à la suite d'une erreur administrative. Toutefois, les décisions du ministre au sujet de l'annulation des trop-payés ne peuvent faire l'objet d'une révision ou d'un appel devant le Tribunal (voir les articles 27.1 et 28 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*). J'ai demandé au représentant si le ministre envisagerait d'annuler la dette dans cette affaire puisque cela pourrait avoir une incidence sur la position de C. B. et la nécessité de rendre une décision sur la réparation à accorder, mais le représentant n'a pas été en mesure de communiquer de renseignements à ce sujet.

⁷⁸ Voir les pages GD2-41 et GD2-42. Cela n'est pas surprenant, car le ministre n'a pas donné de directives à Service Canada sur la façon d'exercer ce pouvoir discrétionnaire.

définitif de ces décisions. En particulier, elle n'a pas tenu compte de l'incidence des longs délais. Comme elle a ignoré des facteurs pertinents, je conclus qu'elle n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire.

[79] Lorsque le ministre n'exerce pas son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire, la division générale peut rendre la décision discrétionnaire que le ministre aurait dû rendre. À mon tour, je peux rendre la décision que la division générale aurait dû rendre⁷⁹. Je déciderai donc si je dois exercer le pouvoir discrétionnaire de réexaminer les décisions d'admissibilité au Supplément de revenu garanti.

Nouvelle décision : les décisions antérieures relatives au Supplément de revenu garanti ne seront pas réexaminées

[80] Les personnes représentant le ministre soutiennent que les tribunaux ont fixé un seuil élevé à atteindre pour que des procédures administratives soient suspendues en raison d'un retard; il incombe à la personne qui allègue avoir subi un préjudice de soulever la question et de prouver ses allégations⁸⁰. Je suis d'accord avec cela, mais je n'ai pas à décider si C. B. devrait faire face aux conséquences d'une procédure disciplinaire, d'une procédure en matière de droits de la personne ou d'une autre procédure pour inconduite. Cette affaire concerne l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, et non la suspension d'une procédure. Je dois décider au nom du ministre s'il faut réexaminer ou non les décisions qu'il a rendues antérieurement au sujet du droit de C. B. au Supplément de revenu garanti.

[81] Il y a des intérêts importants et concurrents dont je dois tenir compte au moment de décider si je dois réexaminer ou non les décisions antérieures concernant le Supplément de revenu garanti de C. B., soit la possibilité de corriger des décisions erronées et de faciliter le remboursement des prestations, la nécessité pour les personnes âgées de pouvoir compter sur des décisions rendues antérieurement au

⁷⁹ On en trouve des exemples dans les décisions *PP c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 166, *JP c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 109 et *LT c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 289.

⁸⁰ Voir la décision *Blencoe c Colombie-Britannique (Commission des droits de la personne)*, 2000 CSC 44.

sujet de leurs prestations de base et les répercussions possibles d'un retard excessif sur l'équité du processus. Chacun de ces facteurs a une incidence sur l'intégrité du programme de la Sécurité de la vieillesse.

[82] À la suite d'une enquête, de nouveaux éléments de preuve portent à croire que C. B. n'a peut-être pas satisfait au critère de résidence au Canada, du moins après avoir changé son adresse. Les nouveaux éléments de preuve ne sont pas concluants : le critère de la résidence au Canada est complexe, il y a des déclarations favorables et défavorables des références de C. B., et C. B. n'a pas été interrogé pendant l'enquête. Néanmoins, il est fort possible que C. B. ait reçu des paiements du Supplément de revenu garanti auxquels il n'avait pas droit pendant plusieurs années.

[83] Si les décisions relatives au Supplément de revenu garanti étaient réexaminées, C. B. serait tenu prouver une deuxième fois sa résidence entre 2006 et 2010. En raison du retard excessif du ministre, C. B. devrait le faire en tant que personne âgée à faible revenu qui ne réside pas au Canada depuis plus de dix ans. Le long délai a probablement rendu plus difficiles pour C. B. la collecte de documents remontant à 2006, la recherche de témoins et la préparation d'un dossier, ce qui soulève des questions d'équité procédurale⁸¹. De plus, le fait d'attendre sept ans après la fin d'une enquête avant de réexaminer des décisions déjà mises en œuvre n'est en soi pas très équitable.

[84] Il importe également de souligner que le fait de ne pas réexaminer les décisions antérieures a des répercussions relativement mineures. Même s'il était vrai que C. B. n'aurait pas dû recevoir le Supplément de revenu garanti, les décisions d'admissibilité couvrent une période assez brève, il n'y a aucune chance que C. B. continue de recevoir des prestations auxquelles il n'a pas droit et il n'y a aucune procédure connexe en cours⁸².

⁸¹ Même le dossier du ministre est incomplet à ce stade; la demande de Supplément de revenu garanti originale est manquante, de même que tout trace des paiements de Supplément de revenu garanti versés avant décembre 2007 ou du changement d'adresse de C. B.

⁸² Par exemple, des procédures relatives à des infractions ou à des sanctions administratives au titre des articles 44 ou 45 de *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

[85] Dans ces circonstances, l'avantage de réexaminer les décisions antérieures concernant le Supplément de revenu garanti ne l'emporte pas sur l'importance de leur caractère définitif et l'incidence du retard excessif. J'insiste sur le fait que le retard dans cette affaire était extrême et, on l'espère, inhabituel. Je n'exercerai pas mon pouvoir discrétionnaire de réexaminer les décisions relatives au Supplément de revenu garanti de 2006 à 2010. Ces décisions demeurent en vigueur, de sorte qu'aucun paiement du Supplément de revenu garanti n'a été versé en trop à C. B. entre septembre 2006 et mai 2011.

[86] J'ai rendu cette décision (et les décisions dans les affaires connexes) sans pouvoir tenir compte de la politique ministérielle concernant le pouvoir discrétionnaire parce que, comme je l'ai mentionné, une telle politique n'existe pas. Dans le contexte de l'assurance-emploi, la Commission a une politique visant à aider Service Canada à décider de façon équitable et cohérence s'il faut réexaminer des décisions d'admissibilité antérieures⁸³. Le ministre pourrait élaborer et publier sa propre politique pour guider Service Canada dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de réexaminer les décisions initiales relatives à la Sécurité de la vieillesse. La reconnaissance de l'importance du caractère définitif des décisions et de l'intégration d'éléments d'équité dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire pourrait bien réduire le nombre d'appels de décisions réexaminées à l'avenir.

Conclusion

[87] L'appel est accueilli en partie. Le ministre a le pouvoir discrétionnaire implicite de réexaminer ses décisions initiales au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Le Tribunal a compétence sur l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire par le ministre. C. B. ne conteste pas les décisions qui lui accordent une pension partielle de la Sécurité de la vieillesse à un taux de 11/40^e, et je n'ai donc pas abordé ces décisions. En ce qui

⁸³ La politique porte sur le pouvoir discrétionnaire explicite de la Commission de réexaminer des décisions prévu à l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Elle se trouve au chapitre 17.3 du *Guide de la détermination de l'admissibilité* et est accessible au public. Dans le but de prévenir les dettes lorsqu'une partie requérante reçoit un trop-payé indépendamment de sa volonté, les décisions ne sont réexaminées que dans certaines circonstances. Cette politique reconnaît l'existence d'un pouvoir discrétionnaire de réexaminer les décisions, et elle est distincte des directives (au chapitre 20) sur l'annulation d'un trop-payé après le réexamen d'une décision.

concerne les décisions relatives au Supplément de revenu garanti rendues de 2006 à 2010, le ministre n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'il les a réexaminées. Les décisions relatives au Supplément de revenu garanti ne seront pas réexaminées.

Shirley Netten
Membre de la division d'appel