



[TRADUCTION]

Citation : *SA c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2022 TSS 291

Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

Décision

Partie appelante : S. A.

Partie intimée : Ministre de l'Emploi et du Développement social
Représentant : Ian McRobbie

Décision portée en appel : Décision rendue par la division générale le 21 juillet 2021
(GP-19-1612)

Membre du Tribunal : Neil Nawaz

Mode d'audience : Téléconférence

Date de l'audience : Le 15 février 2022

Personnes présentes à l'audience : Appelante
Représentant de l'intimé

Date de la décision : Le 14 avril 2022

Numéro de dossier : AD-21-334

Décision

[1] L'appel est rejeté. La division générale n'a pas fait d'erreur. Sa décision est maintenue.

Aperçu

[2] L'appelante, S. A., a demandé une pension de la Sécurité de la vieillesse en août 2012, juste avant d'avoir 65 ans. Sa demande indiquait qu'elle est entrée au Canada en mai 1971 et qu'elle vit ici depuis ce temps. Le ministre a approuvé la demande de l'appelante. Il lui a accordé une pension au taux de 40/40^e de la pleine pension. Par la suite, le ministre a approuvé le Supplément de revenu garanti, payable à l'appelante au taux d'une personne célibataire.

[3] En 2015, le ministre a révisé ces décisions. Il a conclu que l'appelante avait cessé d'être résidente canadienne en octobre 1998, lorsqu'elle a obtenu le statut de résidente permanente aux États-Unis. Selon le ministre, cela signifiait qu'elle avait accumulé seulement 27 années de résidence au Canada. Il a également conclu que l'appelante ne s'était pas réellement séparée de son époux, comme elle le prétendait.

[4] L'appelante a porté cette décision en appel devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. Celle-ci a tenu une audience par téléconférence. Elle a accueilli l'appel, mais seulement en partie. La division générale a conclu que l'appelante avait cessé d'être résidente canadienne en 1998, mais qu'elle avait par la suite repris sa résidence pendant 4,5 ans, ce qui donnait un total de 32 ans. La division générale a également conclu que l'appelante n'avait jamais cessé de vivre avec son époux dans une relation conjugale.

Allégations de l'appelante

[5] L'appelante a porté la décision de la division générale en appel à la division d'appel du Tribunal. Elle prétend qu'en rendant sa décision, la division générale a commis les erreurs suivantes :

- La division générale n'a pas veillé à ce que le ministre lui fournisse les documents.
- Elle a mal interprété l'étendue des pouvoirs du ministre au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.
- Elle a ignoré ou mal interprété des éléments de preuve montrant que l'appelante était résidente canadienne après 1997.
- Elle n'a pas vérifié si l'appelante était résidente canadienne de 2004 à 2013.

[6] L'une de mes collègues à la division d'appel a donné à l'appelante la permission de faire appel parce qu'elle croyait que l'appelante avait soulevé au moins un argument défendable. En février, j'ai organisé une audience par téléconférence pour discuter en détail des allégations de l'appelante.

[7] À l'audience, j'ai dit aux parties que je ne rendrais pas de décision tant que la Cour d'appel fédérale n'aurait pas statué dans une affaire appelée *Burke*. La décision de la Cour devait clarifier certaines des questions juridiques soulevées par l'appelante. Après le prononcé de la décision *Burke*¹, le 15 mars 2022, j'ai demandé aux parties de présenter des observations écrites au sujet de ses possibles répercussions sur leurs arguments respectifs. Les deux parties ont répondu à ma demande dans le délai fixé².

[8] Après avoir examiné toutes les observations, je conclus qu'aucune des allégations de l'appelante ne justifie l'annulation de la décision de la division générale.

Questions en litige

[9] Il y a seulement quatre moyens d'appel à la division d'appel. La partie appelante doit démontrer l'une des choses suivantes :

- la division générale a agi de façon injuste;
- elle a outrepassé ses pouvoirs ou a refusé de les exercer;

¹ Voir la décision *Canada (Procureur général) v Burke*, 2022 CAF 44 (en anglais seulement).

² Voir la lettre du ministre, datée du 21 mars 2022 (document AD13), et le mémoire rédigé par l'appelante le 8 avril 2022 (document AD14).

- elle a mal interprété la loi;
- elle a fondé sa décision sur une erreur de fait importante³.

[10] Mon travail consiste à vérifier si l'une ou l'autre des allégations de l'appelante correspond à au moins un des moyens d'appel permis et, si c'est bien le cas, à décider si l'une d'entre elles est fondée.

Analyse

La division générale n'a pas agi de façon injuste en ne s'assurant pas que le ministre fournisse des documents à l'appelante

[11] L'appelante soutient que le ministre a omis de lui divulguer des renseignements durant son enquête sur sa résidence. Elle reproche à la division générale de ne pas avoir tenu le ministre responsable d'un tel comportement.

[12] Je ne vois pas le bien-fondé de cet argument.

[13] Le Tribunal de la sécurité sociale est un organisme indépendant qui a pour mandat de porter un regard neuf sur les demandes de prestations gouvernementales. Quand une personne qui a demandé des prestations fait appel à la division générale, la conduite du ministre lors de l'évaluation de la demande de prestations n'est pas pertinente. La seule chose qui importe est de savoir si les éléments de preuve disponibles démontrent l'admissibilité aux prestations de la Sécurité de la vieillesse.

[14] Dans la présente affaire, l'appelante ne dit pas que la division générale lui a refusé l'accès aux documents. Elle n'avance pas non plus qu'elle n'a pas eu accès à des documents à l'époque de l'audience. Elle semble plutôt demander à la division générale de punir le ministre pour s'être mal comporté dans le passé. Ce n'est toutefois pas le rôle de la division générale. Son travail n'est pas de porter un jugement sur la façon dont le ministre a mené l'enquête dans son dossier. Son travail est de soupeser les éléments de preuve au dossier à partir de zéro et de tirer sa propre conclusion sur la question de savoir si et quand l'appelante a rempli les critères de résidence au Canada.

³ Selon l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

[15] Ce que le ministre a fait durant l'enquête n'est pas pertinent pour ce qui est des moyens d'appel à la division d'appel.

La division générale a bien interprété l'étendue des pouvoirs du ministre

[16] L'appelante soutient que la division générale a fait une erreur de droit lorsqu'elle a conclu que le ministre a le pouvoir de réexaminer ses décisions. Plus précisément, selon l'appelante, la division générale aurait dû suivre une série de décisions qui limitent strictement la capacité du ministre de [traduction] « récupérer » les prestations de la Sécurité de la vieillesse qu'il avait déjà approuvées.

[17] Maintenant que la Cour d'appel fédérale a rendu une décision dans l'affaire *Burke* (citée plus haut), je dois être en désaccord avec l'appelante. Son argument aurait pu être retenu à un moment donné, mais il ne peut plus l'être puisque la Cour a donné des directives d'application obligatoire sur l'étendue du pouvoir du ministre de rouvrir les décisions qu'il avait déjà rendues sur les prestations de la Sécurité de la vieillesse.

[18] À première vue, la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* confère au ministre de vastes pouvoirs pour recouvrer ce qu'elle considère comme un trop-perçu (prestations versées en trop) :

- L'article 37(1) de la *Loi* précise qu'une prestation à laquelle on n'a pas droit doit être immédiatement restituée.
- L'article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* permet au ministre, en tout temps, de faire enquête sur l'admissibilité d'une personne à une prestation de la Sécurité de la vieillesse.

[19] Dans une série de décisions rendues au cours des dernières années, le Tribunal a conclu que les pouvoirs du ministre pourraient ne pas être aussi étendus qu'il y paraît. Ces décisions, suivant une décision appelée *BR*, ont restreint la capacité du ministre de

rouvrir ses décisions précédentes d'approuver une prestation de la Sécurité de la vieillesse, malgré le texte des dispositions mentionnées plus haut⁴.

[20] Au moment de l'audience, la Cour d'appel fédérale était sur le point de rendre son jugement dans l'affaire *Burke*⁵. Elle a adopté un raisonnement semblable à celui énoncé dans la décision *BR*. Comme dans la présente affaire, l'affaire *Burke* concernait une prestataire de la Sécurité de la vieillesse dont l'admissibilité aux prestations a été remise en question des années après que le ministre en a approuvé le versement. Comme dans la présente affaire, la division générale avait conclu que le ministre avait un droit presque illimité d'annuler ses approbations précédentes et d'évaluer les trop-perçus. Toutefois, contrairement à la présente affaire, la division d'appel a infirmé la décision de la division générale. Suivant la décision *BR*, la division d'appel a conclu que le ministre avait un pouvoir très limité pour ce qui est de revoir ses décisions antérieures.

[21] Le ministre a demandé à la Cour d'appel fédérale de faire le contrôle judiciaire de la décision de la division d'appel. Dans une décision datée du 15 mars 2022, un groupe de juges dirigé par la juge Mary Gleason a accueilli la demande du ministre. Les juges étaient d'accord avec le ministre et croyaient que la division d'appel avait mal interprété la loi applicable. La Cour a annulé la décision parce qu'elle était déraisonnable. Dans ses motifs, la juge Gleason a accordé au ministre de vastes pouvoirs lui permettant de réviser ses décisions précédentes sur l'admissibilité :

[traduction]

Les termes de l'article 37 de la *Loi* et de l'article 23 du *Règlement* sont « précis et sans équivoque », dans la mesure où ils autorisent le ministre à réexaminer l'admissibilité d'une personne aux prestations de la Sécurité de la vieillesse « en tout temps » et à recouvrer des paiements qui n'auraient pas dû être faits. Une

⁴ Voir la décision *BR c Canada (Ministre de l'Emploi et du Développement social)*, 2018 TSS 844, la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c JA*, 2020 TSS 414 et la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c MB*, 2021 TSS 8. Cette dernière affaire est allée devant la Cour d'appel fédérale, où elle s'appelle *Burke*.

⁵ Voir la décision *Burke*, citée à la note 1.

interprétation de la loi qui mène à une conclusion différente est donc déraisonnable⁶.

[...]

En termes simples, le pouvoir d'enquête prévu à l'article 23 du *Règlement* permet au ministre de réévaluer l'admissibilité d'une personne à des prestations quand, par exemple, de nouveaux renseignements font surface ou en cas d'erreur, de fausse déclaration ou même de fraude, de sorte que les prestations soient versées uniquement aux personnes y ayant droit.

L'article 37 de la *Loi* permet au ministre de recouvrer les prestations qui ont été versées à tort⁷.

[...]

Je suis d'accord avec le ministre : une interprétation des pouvoirs conférés par l'article 37 de la *Loi* et l'article 23 du *Règlement* qui permet aux personnes de conserver leurs prestations même si elles ne remplissent pas précisément les exigences de résidence prévues par la *Loi* est incompatible avec un régime qui offre des prestations uniquement aux personnes qui satisfont au critère d'admissibilité relatif à la résidence⁸.

[22] Les propos de la Cour ne permettent pas à l'appelante de soutenir que le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer son admissibilité de façon rétroactive. Ils confirment que le ministre avait le droit de réviser ses décisions d'approuver la pension de la Sécurité de la vieillesse de l'appelante au taux de 40/40^e et de lui accorder le Supplément au taux prévu pour les célibataires.

La division générale n'a pas ignoré les éléments de preuve sur la résidence canadienne de l'appelante

[23] Bon nombre des arguments de l'appelante tournent autour du fait qu'elle est convaincue que la division générale a accordé trop d'attention aux éléments de preuve favorables à la position du ministre et trop peu d'attention aux éléments favorisant la sienne. Elle avance que la division générale a choisi d'accorder de l'importance aux renseignements appuyant l'argument du ministre selon lequel l'appelante a cessé d'être

⁶ Voir le paragraphe 82 de la décision *Burke*.

⁷ Voir le paragraphe 106 de la décision *Burke*.

⁸ Voir le paragraphe 113 de la décision *Burke*.

résidente canadienne en 1998 et qu'elle a ignoré les renseignements démontrant le contraire.

[24] J'ai examiné attentivement les arguments de l'appelante sur ce point. Au final, je les juge très peu convaincants.

[25] L'un des principaux rôles de la division générale est d'établir les faits. Ce faisant, elle a droit à une certaine latitude dans la façon dont elle apprécie la preuve. La Cour d'appel fédérale s'est penchée sur cette question dans l'affaire *Simpson*⁹, où la requérante a fait valoir que le tribunal avait accordé trop d'importance à certains rapports médicaux. La Cour a rejeté la demande de contrôle judiciaire en affirmant ceci :

[...] le poids accordé à la preuve, qu'elle soit orale ou écrite, relève du juge des faits. Ainsi, une cour qui entend un appel ou une demande de contrôle judiciaire ne peut pas en règle générale substituer son appréciation de la valeur probante de la preuve à celle du tribunal qui a tiré la conclusion de fait contestée¹⁰.

[26] L'appelante critique la façon dont la division générale a soupesé la preuve disponible, mais aucune de ses critiques ne s'inscrit dans l'un des moyens d'appel permis. La division générale a énuméré les bons critères d'admissibilité pour l'obtention de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. De plus, elle a suivi le critère juridique approprié pour évaluer la résidence au Canada¹¹. Puis, en se penchant sur la preuve au dossier, la division générale a procédé à l'évaluation de la résidence de l'appelante au Canada. Elle a tiré les conclusions suivantes :

- **L'appelante résidait au Canada de mai 1971 à octobre 1998.** Cette période, qui totalise 27,5 ans, n'est pas contestée par les parties.

⁹ Voir la décision *Simpson c Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 82.

¹⁰ Voir le paragraphe 10 de la décision *Simpson*.

¹¹ Voir les paragraphes 40 à 45 de la décision de la division générale, qui cite et applique la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Ding*, 2005 CF 76 et la décision *Duncan c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 319.

- **L'appelante ne résidait pas au Canada d'octobre 1998 à avril 2004.** La division générale a entendu le témoignage de l'appelante au sujet de cette période et l'a évalué en regard de la preuve au dossier. Dans sa décision, elle a souligné plusieurs faits qui donnent à penser que l'appelante a cessé d'être résidente canadienne en octobre 1998, y compris l'obtention de la citoyenneté américaine en 2004. La division générale a conclu logiquement que l'appelante ne pouvait pas avoir accumulé 5 années de résidence aux États-Unis de façon à obtenir sa citoyenneté tout en affirmant résider au Canada pour la même période dans le cadre d'une demande de pension de la Sécurité de la vieillesse déposée par la suite.
- **L'appelante résidait au Canada d'avril 2004 à avril 2013.** La division générale a conclu qu'après avoir obtenu un passeport américain, l'appelante est revenue au Canada et y a résidé pendant environ 50 % de son temps au cours des 9 années suivantes, jusqu'à ce qu'elle demande des prestations de la Sécurité de la vieillesse. La division générale a aussi conclu que les liens sociaux et financiers de l'appelante étaient partagés également entre le Canada et les États-Unis.

[27] La division générale a pris les 27,5 années de résidence canadienne que l'appelante a accumulées de 1971 à 1998 et elle a reconnu 4,5 autres années de résidence canadienne durant la période allant de 2004 à 2013. Au total, cela donne 32 ans ou une pension au taux de 32/40^e d'une pleine pension de la Sécurité de la vieillesse. La division générale a ensuite examiné l'admissibilité de l'appelante au Supplément de revenu garanti. Elle a décidé que son véritable état matrimonial n'était pas [traduction] « célibataire – séparée », comme l'appelante l'avait déjà affirmé, mais plutôt [traduction] « mariée », car elle vivait encore avec son époux dans une relation conjugale aux États-Unis. La division générale a conclu que le revenu de l'appelante, combiné à celui de son époux, était trop élevé pour qu'elle ait droit au Supplément durant la période où elle avait touché des versements.

[28] Je ne vois rien qui indique que les conclusions de la division générale étaient fondées sur des conclusions de fait erronées. L'appelante n'est peut-être pas d'accord

avec les conclusions, mais la division générale les a tirées après avoir dûment pris en compte la preuve disponible. Elle a pris connaissance d'un grand nombre de renseignements, y compris des passeports estampillés, des documents de passage à la frontière, sans oublier le témoignage de l'appelante. Elle a évalué ces renseignements en faisant ce qui me semble être un effort de bonne foi pour dégager le portrait du mode de vie et des allées et venues de l'appelante durant une période de près de 20 ans.

[29] Au bout du compte, l'appelante me demande de soupeser la preuve à nouveau et de tirer une conclusion qui correspond au résultat qu'elle souhaite obtenir. C'est quelque chose qui ne fait pas partie de mon mandat.

La division générale s'est penchée sur la résidence de l'appelante de 2004 à 2013

[30] L'appelante avance que la division générale a refusé d'exercer sa compétence, car elle n'a pas examiné la question de sa résidence au Canada de 2004 à 2013.

[31] Cet argument est voué à l'échec. Même un simple coup d'œil à la décision de la division générale révèle qu'elle a abordé en détail la question de la résidence de l'appelante au cours des neuf années précédant sa demande de prestations. Au terme de cette discussion, qui occupe trois pages complètes dans la décision¹², la division générale a conclu que l'appelante avait des liens bien enracinés et établis tant au Canada qu'aux États-Unis. La division générale a décidé que, puisque rien dans la loi n'empêche les personnes qui demandent des prestations de la Sécurité de la vieillesse de résider dans deux pays en même temps, la résidence de l'appelante alternait entre le Canada et les États-Unis.

Conclusion

[32] Somme toute, la division générale n'a pas enfreint les règles d'équité procédurale et n'a commis aucune erreur de droit ou de fait. Plus particulièrement, elle a fait un effort véritable et complet pour trier les éléments de preuve pertinents selon

¹² Voir les paragraphes 54 à 69 de la décision de la division générale.

leur qualité. Je ne vois aucune raison de remettre en question le choix de la division générale d'accorder plus d'importance à certains éléments de preuve et moins d'importance à d'autres.

[33] La Cour suprême du Canada, réitérant l'un des principes de justice naturelle, a confirmé que les motifs doivent reposer sur un « lien logique entre, d'une part, la preuve et le droit et, d'autre part, le verdict¹³ ». Dans la présente affaire, je suis convaincu que la division générale a réussi à établir le lien entre ses conclusions et la preuve et le droit.

[34] Pour ces motifs, l'appelante ne m'a pas démontré que la division générale a fait une erreur qui relève des moyens d'appel permis.

[35] L'appel est donc rejeté.



Membre de la division d'appel

¹³ Voir la décision *R c REM*, [2008] 3 RCS 3, 2008 CSC 51.