



[TRADUCTION]

Citation : *PS c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2022 TSS 265

Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

Décision

Partie appelante :
Représentante :

P. S.
M. R.

Partie intimée :
Représentante :

Ministre de l'Emploi et du Développement social
Rebekah Ferriss

Décision portée en appel :

Décision rendue par la division générale le
14 octobre 2021 (GP-20-1840)

Membre du Tribunal :

Neil Nawaz

Mode d'audience :

Vidéoconférence

Date de l'audience :

Le 22 février 2022

**Personnes présentes à
l'audience :**

Représentante de l'appelante
Représentante de l'intimé

Date de la décision :

Le 19 avril 2022

Numéro de dossier :

AD-21-441

Décision

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

Aperçu

[2] L'appelante, P. S., a 88 ans. Elle reçoit la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti depuis 1998.

[3] En mai 2016, la fille et représentante autorisée de l'appelante a informé le ministre que sa mère avait quitté le Canada pour se rendre aux Philippines le 18 novembre 2015. En novembre 2016, elle a informé le ministre que sa mère était revenue au Canada le 13 septembre 2016. En décembre 2019, la représentante de l'appelante a informé le ministre que sa mère avait quitté le Canada le 21 août 2018 et qu'elle n'était pas encore revenue en raison de problèmes de santé.

[4] À la lumière de ces renseignements, le ministre a établi que l'appelante avait été absente du Canada pendant des périodes de plus de six mois. Le ministre a suspendu le Supplément de revenu garanti de l'appelante. Il a calculé la somme de ses trop-perçus (prestations versées en trop), qui s'élevait à près de 17 000 \$.

[5] La représentante de l'appelante a porté la décision du ministre en appel à la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. Elle a demandé à la division générale de tenir compte de la situation financière de sa mère et d'utiliser son pouvoir discrétionnaire pour annuler le trop-perçu.

[6] À la suite d'une audience par vidéoconférence, la division générale a rejeté l'appel. Elle a expliqué que la loi donne au ministre le droit de recouvrer les sommes versées en trop aux prestataires de la Sécurité de la vieillesse ou du Supplément de revenu garanti. Elle a ajouté qu'elle n'avait pas le pouvoir discrétionnaire d'ordonner au ministre de rayer les dettes à rembourser à la Couronne.

[7] L'appelante a fait appel de la décision de la division générale à la division d'appel du Tribunal. Citant encore une fois la maladie de sa mère et son manque de ressources financières, la représentante a demandé l'annulation du trop-perçu.

[8] J'ai autorisé l'instruction de cet appel parce que je croyais qu'il était possible de soutenir que le ministre avait excédé sa compétence quand il a rouvert ses décisions d'accorder à l'appelante des prestations de la Sécurité de la vieillesse. En février, j'ai organisé une audience par téléconférence pour discuter de l'affaire en détail.

[9] À l'audience, j'ai dit aux parties qu'avant de rendre une décision, j'attendrais que la Cour d'appel fédérale ait 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*, le 15 mars 2022¹, j'ai demandé aux parties de présenter des observations écrites au sujet de ses possibles répercussions sur leurs arguments respectifs. Le ministre a répondu à ma demande dans le délai fixé, mais pas l'appelante².

Question en litige

[10] Il y a 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;
- elle a mal interprété la loi
- elle a fondé sa décision sur une erreur de fait importante³.

[11] Mon travail consiste à vérifier si l'un ou l'autre des motifs d'appel correspond à au moins l'une des catégories mentionnées ci-dessus et, si c'est bien le cas, à décider s'ils sont fondés.

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

² Voir la lettre du ministre, datée du 8 avril 2022 (document AD04 au dossier d'appel).

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

Analyse

[12] J'ai examiné la décision de la division générale ainsi que le droit et les éléments de preuve qu'elle a utilisés pour rendre sa décision. J'ai conclu qu'aucun des motifs d'appel avancés par l'appelante ne justifie l'annulation de la décision de la division générale.

La division d'appel n'instruit pas les affaires de nouveau

[13] La représentante de l'appelante se présente devant la division d'appel avec les mêmes arguments qu'elle a présentés à la division générale. Elle insiste sur le fait que sa mère avait de bonnes raisons de demeurer à l'étranger pendant plus de six mois. Elle affirme que sa mère éprouve des difficultés financières parce que le versement de son Supplément de revenu garanti a cessé.

[14] Malheureusement, comme la loi prévoit des moyens d'appel bien précis, l'appelante ne peut pas gagner sa cause devant la division d'appel simplement en présentant les mêmes arguments. J'ai le pouvoir de décider seulement si l'une ou l'autre des observations de l'appelante se rattache aux moyens d'appel prévus et si elles sont fondées. Je ne peux pas simplement réévaluer la preuve et substituer mon jugement à celui de la division générale.

La division générale n'a pas mal compris les faits ni mal interprété la loi

[15] Mon examen de la décision montre que la division générale a examiné la preuve disponible avant de conclure que l'appelante était à l'étranger de novembre 2015 jusqu'en octobre 2016 et depuis août 2018.

[16] Je ne vois rien qui donne à penser que la division générale a mal interprété la preuve en tirant cette conclusion. En effet, comme l'a souligné la division générale, la représentante de l'appelante a elle-même admis que sa mère s'était absentée du Canada pendant des périodes de plus de six mois.

[17] La division générale a bien cité les éléments qui doivent être pris en compte pour évaluer la résidence au Canada⁴. Ensuite, elle a décidé que l'appelante était inadmissible aux prestations de la Sécurité de la vieillesse de juin 2016 à octobre 2016 ainsi que de mars 2019 à aujourd'hui.

[18] Je ne vois aucune indication que ces conclusions étaient fondées sur des erreurs de fait ou de droit. L'appelante n'est peut-être pas d'accord avec la division générale, mais celle-ci a tiré sa conclusion après avoir pris connaissance d'un grand nombre d'éléments de preuve, y compris le témoignage de la fille de l'appelante.

[19] 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. Ce n'est pas quelque chose que je peux faire selon les règles qui régissent la division d'appel.

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

[20] J'ai pensé que la division générale avait possiblement commis une erreur de droit lorsqu'elle a conclu que le ministre avait le pouvoir de réviser ses décisions précédentes. Plus précisément, j'ai cru qu'il était possible de soutenir que la division générale aurait dû tenir compte d'une série de décisions qui limitent strictement la capacité du ministre de « récupérer » les prestations de la Sécurité de la vieillesse qu'il a déjà approuvées.

[21] Toutefois, avec le prononcé de la décision *Burke*, il n'y a plus vraiment d'arguments à faire valoir. La Cour d'appel fédérale vient de donner des directives d'application obligatoire sur l'étendue du pouvoir du ministre de rouvrir les décisions qu'il a déjà rendues sur les prestations de la Sécurité de la vieillesse. La Cour affirme que le ministre a de vastes pouvoirs lui permettant de suspendre le versement des prestations si de nouveaux renseignements font surface.

⁴ 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.

[22] À première vue, la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* confère au ministre de vastes pouvoirs pour recouvrer ce qu'il considère comme étant 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.

[23] 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*⁵, 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 haut.

[24] Au moment de l'audience, la Cour d'appel fédérale était sur le point de rendre son jugement dans l'affaire *Burke*⁶. 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.

⁵ 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, qui l'appelle *Burke*.

⁶ Voir la décision *Burke*, citée à la note 1.

[25] 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 interprétation de la loi qui mène à une conclusion différente est donc déraisonnable⁷.

[...]

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 tort⁸.

[...]

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 résidence⁹.

[26] 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

⁷ Voir le paragraphe 82 de la décision *Burke*.

⁸ Voir le paragraphe 106 de la décision *Burke*.

⁹ Voir le paragraphe 113 de la décision *Burke*.

confirment que le ministre avait le droit de réviser ses décisions d'approuver le Supplément de revenu garanti de l'appelante et d'exiger le remboursement des sommes qui ont été versées à tort.

La division générale ne pouvait pas tenir compte des difficultés financières ou d'autres circonstances atténuantes

[27] L'appelante insiste sur le fait que des problèmes de santé l'ont empêchée de voyager et l'ont gardée à l'étranger pendant des périodes de plus de six mois. Selon elle, le fait de la priver de prestations lui causerait de graves difficultés financières pour quelque chose qui n'était pas de sa faute.

[28] Je suis sensible à la situation de l'appelante et je ne doute pas qu'elle soit victime de circonstances indépendantes de sa volonté. Toutefois, je ne peux rien y faire. La division générale et la division d'appel sont toutes deux des tribunaux administratifs, et non des cours de justice. Nous avons l'obligation de respecter la lettre de la loi et nous ne pouvons pas décider de corriger des torts réels ou perçus sans en avoir l'autorisation. Il y a de nombreuses décisions qui appuient cette position. On peut y voir que les pouvoirs d'un tribunal administratif se limitent à ceux qui se trouvent dans sa loi habilitante¹⁰.

Conclusion

[29] En résumé, la division générale n'a pas fondé sa décision sur des erreurs de droit ou de fait. Elle a fait un effort véritable et complet pour soupeser les éléments de preuve pertinents et appliquer la loi. Je ne vois aucune raison de remettre en question sa conclusion.

[30] 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 verdict¹¹ ». Dans la présente affaire, je suis convaincu que

¹⁰ Autrement dit, la division générale et la division d'appel n'ont aucun pouvoir, à l'exception de ceux qui sont explicitement mentionnés dans la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*. Voir la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Tucker*, 2003 CAF 278.

¹¹ Voir la décision *R c REM*, [2008] 3 RCS 3, 2008 CSC 51.

la division générale a réussi à établir le lien entre ses conclusions et la preuve et le droit.

[31] Pour ces motifs, l'appelante ne m'a pas démontré que la division générale a commis une erreur qui s'inscrit dans les moyens d'appel permis.

[32] L'appel est donc rejeté.



Membre de la division d'appel