



[TRADUCTION]

Citation : *Ministre de l'Emploi et du Développement social c CB*, 2022 TSS 390

## Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

# Décision

**Partie appelante :** Ministre de l'Emploi et du Développement social  
**Représentante ou représentant :** Attila Hadjirezaie

**Partie intimée :** C. B.  
**Représentante ou représentant :** Gilbert Nadon

---

**Décision portée en appel :** Décision de la division générale datée du 22 août 2021 (GP-19-1729)

---

**Membre du Tribunal :** Jude Samson

**Mode d'audience :** Téléconférence

**Date de l'audience :** Le 30 mars 2022

**Personnes présentes à l'audience :** Représentante de l'appelant  
Représentant de l'intimé

**Date de la décision :** Le 13 mai 2022

**Numéro de dossier :** AD-21-395

## Décision

[1] L'appel est accueilli. Le requérant n'était pas admissible aux prestations qu'il a reçues de juin 2012 à mai 2017.

## Aperçu

[2] C. B. est le requérant dans la présente affaire. Il a demandé l'Allocation au survivant (allocation)<sup>1</sup>. Dans sa demande, le requérant a déclaré qu'il était le conjoint de fait de J. D. au moment du décès de cette dernière.

[3] Le ministre de l'Emploi et du Développement social s'est penché sur la nature de leur relation<sup>2</sup>. En décembre 2012, le ministre a rejeté la demande du requérant<sup>3</sup>. Il n'a pas accepté le fait que le requérant et J. D. avaient été conjoints de fait. Il a plutôt conclu que les deux avaient simplement la même adresse.

[4] Le requérant a demandé au ministre de réviser sa décision, ce qu'il a fait. En mars 2013, le ministre a accueilli la demande d'allocation du requérant<sup>4</sup>. Pour arriver à sa décision, le ministre s'est fortement appuyé sur la décision de Retraite Québec de reconnaître l'union de fait du requérant avec J. D.

[5] Toutefois, en 2016, le ministre a appris que Retraite Québec avait modifié sa décision concernant l'union de fait du requérant avec J. D. Il a donc entrepris une nouvelle enquête sur la relation du requérant avec la défunte.

[6] En octobre 2018, le ministre a annulé sa décision de mars 2013. Là encore, il a conclu que le requérant et J. D. n'avaient pas été conjoints de fait. Par conséquent, le requérant n'a jamais été admissible à l'allocation. Le ministre a donc exigé que le requérant rembourse toutes les prestations qu'il avait reçues de juin 2012 à mai 2017, soit une somme totale de près de 20 500 \$.

---

<sup>1</sup> Cette prestation est établie au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi sur la SV).

<sup>2</sup> Service Canada assure l'administration de ce programme au nom du ministre.

<sup>3</sup> La lettre de décision initiale du ministre commence à la page GD2-101.

<sup>4</sup> La décision découlant de la révision du ministre commence à la page GD2-115.

[7] Le requérant a fait appel avec succès de la décision du ministre devant la division générale du Tribunal. En bref, la division générale a conclu que les pouvoirs limités du ministre ne lui permettaient pas de réévaluer le dossier du requérant ou d'exiger le remboursement des prestations déjà versées.

[8] Le ministre en appelle maintenant de la décision de la division générale devant la division d'appel du Tribunal. Son principal argument est que la division générale a commis une erreur de droit en limitant la portée des pouvoirs du ministre.

[9] Je suis d'accord. Par conséquent, j'accueille l'appel du ministre et je rends la décision que la division générale aurait dû rendre : le requérant n'était pas admissible aux prestations de survivant qu'il a reçues de juin 2012 à mai 2017.

## Questions en litige

[10] Les questions soulevées dans le présent appel sont les suivantes :

- a) La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en interprétant de manière trop restrictive la portée des pouvoirs du ministre?
- b) Dans l'affirmative, comment dois-je corriger l'erreur de la division générale?

## Analyse

[11] Je peux seulement intervenir dans la présente affaire si la division générale a commis au moins une erreur pertinente<sup>5</sup>. Dans cette affaire, je vais me concentrer sur la question de savoir si la division générale a commis une erreur de droit.

### **La division générale a commis une erreur de droit en interprétant de manière trop restrictive la portée des pouvoirs du ministre**

[12] Dans le cadre de sa décision, la division générale a examiné si le ministre avait, en octobre 2018, le pouvoir de modifier une décision qu'il avait rendue en mars 2013. Plus précisément, le ministre a annulé sa décision sur la question de savoir si le

---

<sup>5</sup> Les erreurs pertinentes, officiellement connues sous le nom de « moyens d'appel », sont énumérées à l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS).

requérant et J. D. avaient été des conjoints de fait au moment du décès de cette dernière.

[13] La division générale a décidé que le ministre n'était pas en mesure de réviser ses décisions antérieures de cette façon. Pour parvenir à sa conclusion, la division générale s'est fondée sur un certain nombre de décisions dans lesquelles le Tribunal a conclu qu'il existait des limites importantes au pouvoir du ministre de modifier des décisions antérieures.

[14] Plus particulièrement, la division générale s'est fondée sur la décision *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*<sup>6</sup> et la décision *MB c Ministre de l'Emploi et du Développement social*<sup>7</sup>. Cependant, après que la division générale a rendu sa décision dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a conclu que la décision *MB* était déraisonnable (voir la décision *Canada (Procureur général) v Burke*<sup>8</sup>).

[15] Dans la décision *Burke*, la Cour a reconnu que la loi ne donne pas expressément au ministre le pouvoir de modifier des décisions antérieures<sup>9</sup>. Toutefois, elle a conclu que les pouvoirs du ministre peuvent être déduits d'autres dispositions connexes<sup>10</sup>.

[16] Finalement, la Cour d'appel fédérale a conclu ce qui suit au paragraphe 106 de sa décision :

[traduction]

En termes simples, le pouvoir d'enquête prévu à l'article 23 du *Règlement* permet au ministre de réévaluer l'admissibilité d'une personne aux prestations lorsque, par exemple, de nouveaux renseignements font surface ou lorsque des erreurs, de fausses déclarations ou même des fraudes ont été commises afin de s'assurer que seules les personnes qui ont droit aux prestations en bénéficient effectivement. L'article 37 de la *Loi* permet au

---

<sup>6</sup> Voir la décision *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844.

<sup>7</sup> Voir la décision *MB c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 8.

<sup>8</sup> Voir la décision *Canada (Procureur général) v Burke*, 2022 CAF 44.

<sup>9</sup> Cela est décrit au paragraphe 60 de la décision *Canada (Procureur général) c Burke*, 2022 CAF 44.

<sup>10</sup> En particulier, la Cour d'appel fédérale s'est fondée sur l'article 37 de la Loi sur la SV et sur l'article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement sur la SV).

ministre de recouvrer les prestations indûment versées à une partie requérante.

[17] Bien que je reconnaisse le but et l'importance des critères d'admissibilité, j'ai des réserves concernant la décision *Burke*. Essentiellement, selon cette décision, les décisions du ministre ne sont jamais définitives. Elle permet également au ministre de se concentrer moins sur la qualité de ses décisions, puisqu'il a le sentiment que les erreurs peuvent être corrigées plus tard. Je ne connais pas d'autres décideurs gouvernementaux qui peuvent changer leurs décisions passées, peu importe le temps écoulé depuis que la décision précédente a été rendue.

[18] En d'autres termes, le requérant soutient qu'il n'y a rien d'offensant ou d'inhabituel au fait que des personnes conservent des prestations gouvernementales qui leur ont été versées lorsqu'on détermine plus tard qu'elles n'y avaient pas droit. Par exemple, le requérant a pu conserver une partie des prestations que Retraite Québec lui a versées en trop parce que la loi limite la période pendant laquelle la province peut revenir sur sa décision et récupérer les prestations qui ont été versées par erreur<sup>11</sup>.

[19] Indépendamment de ces préoccupations, je dois suivre la décision *Burke* si les faits de cette affaire sont suffisamment semblables à ceux de la présente affaire.

[20] Dans l'affaire *Burke*, la Cour d'appel fédérale a reconnu les vastes pouvoirs du ministre pour modifier des décisions antérieures. Le requérant fait toutefois valoir qu'il existe une différence importante entre l'affaire *Burke* et la présente affaire. Plus précisément, il fait remarquer que le ministre rend une décision initiale et, sur demande, une décision découlant d'une révision. Le ministre a accueilli la demande de Mme Burke initialement. Dans la présente affaire, toutefois, le ministre a accueilli la demande du requérant à l'étape de la révision.

[21] Le requérant soutient qu'en tant que principe de droit administratif, le processus de révision doit avoir une certaine importance. Dans la présente affaire, le ministre a mené une enquête et a conclu que le requérant et J. D. étaient conjoints de fait. Selon

---

<sup>11</sup> La décision du requérant rendue par le Tribunal administratif du Québec commence à la page GD6-33.

le requérant, le ministre devrait donc seulement être en mesure d'appliquer sa nouvelle décision en allant de l'avant.

[22] Le fait d'accepter l'argument du requérant lui permettrait de conserver la plupart ou la totalité des prestations qu'il a reçues.

[23] Dans l'affaire *Burke*, la Cour d'appel fédérale a conclu que les pouvoirs du ministre de modifier une décision antérieure découlent de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*. Il a souligné le fait qu'ensemble, ces instruments sont conçus pour faire en sorte que les personnes ne puissent pas conserver des prestations à moins d'y avoir droit<sup>12</sup>.

[24] La décision *Burke* souligne également les vastes pouvoirs du ministre en matière d'enquête et de réévaluation [traduction] « à tout moment avant qu'une demande soit accueillie ou après<sup>13</sup> ». La Cour n'a pas fait de distinction entre les demandes que le ministre accueille initialement ou à la suite d'une révision. J'ai donc du mal à voir pourquoi je ferais cette distinction.

[25] Il convient peut-être de rappeler que la question pertinente ici a toujours été la même : le requérant et J. D. étaient-ils conjoints de fait au moment du décès de cette dernière? De toute évidence, le ministre ne décidait pas si la nature de leur relation avait changé entre mars 2013 et octobre 2018.

[26] J'ai conclu que la décision *Burke* s'applique dans la présente affaire. Par conséquent, la division générale a commis une erreur de droit en interprétant de manière trop restrictive la portée des pouvoirs du ministre.

---

<sup>12</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 107 de la décision *Canada (Procureur général) v Burke*, 2022 CAF 44.

<sup>13</sup> Voir l'article 23(1) du Règlement sur la SV.

## **Je vais corriger l'erreur de la division générale en rendant la décision qu'elle aurait dû rendre**

[27] Compte tenu des circonstances de la présente affaire, j'ai décidé de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre<sup>14</sup>. Aucune des parties ne s'est opposée à ce recours. Cela signifie que je peux décider de la nature de la relation entre le requérant et J. D. et de l'admissibilité du requérant à l'allocation.

[28] Le requérant a eu pleinement l'occasion de présenter des éléments de preuve devant la division générale. Le requérant a choisi de ne pas témoigner à l'audience devant la division générale. Les arguments que le requérant a présentés à la division générale et à la division d'appel ont plutôt porté davantage sur les pouvoirs limités du ministre en matière de réexamen des décisions antérieures.

[29] Pour les raisons exposées ci-dessus, le ministre avait le pouvoir de réexaminer sa décision de mars 2013 et de décider si le requérant et J. D. étaient conjoints de fait au moment du décès de cette dernière.

[30] La prochaine étape consiste à discuter de la nature de la relation entre le requérant et J. D. Comme la division générale a jugé que les pouvoirs du ministre étaient très limités, elle n'a pas examiné cette partie de l'appel en détail<sup>15</sup>.

### **– Le requérant et J. D. n'étaient pas conjoints de fait au moment du décès de cette dernière**

[31] Pour que le requérant soit admissible à l'allocation, lui et J. D. devaient être conjoints de fait au moment du décès de cette dernière<sup>16</sup>. Autrement dit, lorsque J. D. est décédée, cela faisait-il au moins un an qu'elle et le requérant vivaient ensemble dans une relation de type matrimonial<sup>17</sup>?

---

<sup>14</sup> Les articles 59(1) et 64(1) de la Loi sur le MEDS me donnent le pouvoir de corriger ainsi les erreurs de la division générale. Voir également la décision *Nelson c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 222 aux paragraphes 16 à 18.

<sup>15</sup> Voir le paragraphe 43 de la décision de la division générale.

<sup>16</sup> Voir l'article 21 de la Loi sur la SV et la définition de « survivant » à l'article 2 de la Loi sur la SV.

<sup>17</sup> Voir la définition de « conjoint de fait » à l'article 2 de la Loi sur la SV.

[32] Pour décider si un couple entretient une relation de type matrimonial, le Tribunal doit tenir compte de différents facteurs, notamment<sup>18</sup> :

- une interdépendance financière;
- un engagement envers la relation et son avenir;
- des actifs partagés, y compris un foyer commun et des responsabilités partagées autour du foyer;
- des vacances partagées;
- des relations sexuelles;
- un partage des responsabilités parentales (le cas échéant);
- la façon dont les deux se présentent à la collectivité et sur les documents officiels, y compris sur les testaments, les polices d'assurance, les dossiers médicaux et les déclarations fiscales;
- la reconnaissance de la relation par la famille et les amis.

[33] Le requérant reconnaît qu'il lui était difficile de prouver qu'il avait une relation conjugale avec J. D. Les deux n'avaient pas d'obligations financières ou juridiques communes. Ils n'ont pas non plus déclaré être en union de fait sur quelconque document officiel<sup>19</sup>. Au contraire, les documents fournis par le requérant démontrent seulement que lui et J. D. avaient la même adresse<sup>20</sup>.

[34] L'avocate du requérant a noté que le présent Tribunal n'a pas à suivre les décisions du Tribunal administratif du Québec (TAQ). Toutefois, il a reconnu que le

---

<sup>18</sup> Voir, par exemple, *Tanouye v Tanouye*, 1993 CanLII 8998 (SK QB) aux paragraphes 32 à 38 et *Betts v Shannon*, (17 septembre 2001) CP 11654 (CAP).

<sup>19</sup> Voir aussi la page GD2-63, où le requérant explique pourquoi leurs finances sont demeurées séparées.

<sup>20</sup> Voir les pages GD2-64 à GD2-85.



TAQ avait déjà décidé que le requérant et J. D. ne vivaient pas en union de fait<sup>21</sup>. En outre, il a essentiellement reconnu ce qui suit :

- Bien que les périodes pertinentes soient quelque peu différentes, les deux tribunaux examinent des questions très semblables.
- Le requérant a eu pleinement l'occasion de présenter sa cause au TAQ et celui-ci a examiné son témoignage ainsi que les facteurs pertinents.
- Il serait étonnant que les deux tribunaux parviennent à des conclusions contraires.

[35] La décision du TAQ est convaincante. Dans l'ensemble, le requérant n'a pas démontré que lui et J. D. étaient conjoints de fait au moment du décès de cette dernière. Par conséquent, il n'a pas droit à l'allocation qu'il a reçue de juin 2012 à mai 2017.

## **Conclusion**

[36] J'accueille l'appel du ministre.

[37] La division générale a commis une erreur de droit en interprétant de manière trop restrictive la portée des pouvoirs du ministre. Cela me permet de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre : le requérant et J. D. n'étaient pas conjoints de fait au moment du décès de cette dernière. Par conséquent, le requérant n'est pas admissible aux prestations de survivant qu'il a reçues.

Jude Samson  
Membre de la division d'appel

---

<sup>21</sup> La décision du Tribunal administratif du Québec commence à la page GD6-33. Voir particulièrement les paragraphes 20 à 26.