



[TRADUCTION]

Citation : *CB c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 965

Tribunal de la sécurité sociale du Canada **Division générale, section de la sécurité du revenu**

Décision

**Partie appelante :
Représentante ou
représentant :**

C. B.
Gilbert Nadon

**Partie intimée :
Représentante ou
représentant :**

Ministre de l'Emploi et du Développement social
Attila Hadjirezaie

Décision portée en appel :

Décision découlant de la révision () datée du
11 octobre 2019 rendue par le ministre de l'Emploi et du
Développement social (communiquée par Service Canada)

Membre du Tribunal :

Jean Lazure

Mode d'audience :

Vidéoconférence

Date de l'audience :

Le 23 mars 2021

**Personnes présentes à
l'audience :**

Appelant
Représentant de l'appelant
Intimé

Date de la décision :

Le 22 août 2021

Numéro de dossier :

GP-19-1729

Décision

[1] L'appel est accueilli en partie.

[2] Je conclus que le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer sa décision du 12 mars 2013. Je conclus également que le requérant a cessé d'être admissible à l'Allocation au survivant le 23 octobre 2018.

[3] La présente décision explique pourquoi j'accueille l'appel en partie puisque je conclus que le requérant n'est plus admissible à l'Allocation au survivant.

Aperçu

[4] Le requérant est un homme de 69 ans à la date de la présente décision.

[5] Le 30 mars 2011, le ministre a reçu sa demande d'Allocation au survivant¹. Le 3 décembre 2012, après une enquête commencée en juillet 2011, le ministre a rejeté la demande². Le 26 février 2013, le requérant a demandé la révision de cette décision³.

[6] Le 12 mars 2013, le ministre a révisé sa décision initiale du 3 décembre 2012 et a accueilli la demande d'Allocation au survivant⁴. Cette lettre contenait le paragraphe suivant : [traduction] « Nous avons tenu compte du fait que le Régime de rentes du Québec vous a déjà accordé la prestation de survivant et que vous avez également fourni des documents indiquant l'adresse de feu J. D.⁵ ».

[7] En octobre 2016, le ministre a reçu de l'information selon laquelle la pension de conjoint survivant du Régime de rentes du Québec (RRQ) du requérant avait été révisée par Retraite Québec et qu'il n'y était plus admissible. Le 10 novembre 2016, le ministre a fait un suivi auprès du requérant et a demandé des [traduction]

¹ Cette information se trouve dans le dossier à la page GD2-3.

² Cette information se trouve dans le dossier à la page GD2-101.

³ Cette information se trouve dans le dossier à la page GD2-103.

⁴ Cette information se trouve dans le dossier à la page GD2-115.

⁵ Voir la page GD2-115.

« renseignements supplémentaires concernant votre état matrimonial⁶ » et a par la suite commencé une enquête.

[8] Le 23 octobre 2018, à la suite de cette enquête, le ministre a envoyé au requérant une lettre l'informant que [traduction] « les renseignements contenus dans votre dossier montrent que vous n'avez jamais vécu en union de fait avec une autre personne pendant plus de 12 mois consécutifs. Par conséquent, vous n'étiez pas admissible à cette prestation⁷. » Le ministre a demandé au requérant de rembourser un trop-payé de 20 477,61 \$ pour la période de juin 2012 à mai 2017.

[9] Le 29 novembre 2018, le requérant a fait un suivi avec une lettre de son avocat demandant la révision de cette décision⁸.

[10] Le 11 octobre 2019, le ministre a émis une lettre de décision découlant d'une révision⁹ dans laquelle il maintenait, encore une fois, sa décision initiale.

[11] Le 21 octobre 2019, le requérant a fait appel de cette dernière décision auprès du présent Tribunal¹⁰.

Questions en litige

[12] Le présent appel soulève deux questions :

[13] Premièrement, le ministre avait-il le pouvoir de réévaluer sa décision du 12 mars 2013?

[14] Deuxièmement, le requérant a-t-il cessé d'être admissible à l'Allocation au survivant et, le cas échéant, à quel moment a-t-il cessé d'y être admissible?

⁶ Cette information se trouve dans le dossier à la page GD2-86.

⁷ Cette information se trouve dans le dossier à la page GD2-124.

⁸ Cette information se trouve dans le dossier à la page GD2-122.

⁹ Cette information se trouve dans le dossier à la page GD2-131.

¹⁰ Cette information se trouve dans le dossier à la page GD1-1.

Motifs de ma décision

[15] Je conclus que le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer sa décision du 12 mars 2013. Je conclus également que le requérant a cessé d'être admissible à l'Allocation au survivant le 23 octobre 2018. Voici mes motifs.

Le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer sa décision du 12 mars 2013

[16] Je vais d'abord examiner sommairement les arguments des parties.

– Arguments du requérant

[17] Le requérant soutient que je devrais suivre les décisions découlant de l'affaire *BR* tranchée par la division d'appel du Tribunal¹¹. Cette dernière a d'abord déclaré que le ministre n'a pas le pouvoir de réévaluer une décision initiale d'admissibilité.

– Arguments du ministre

[18] Le ministre soutient que l'article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* lui confère le pouvoir d'enquêter sur l'admissibilité des parties requérantes aux prestations en tout temps et de l'évaluer à tout moment.

[19] Le ministre soutient également que Retraite Québec a le pouvoir d'enquêter sur l'admissibilité des parties requérantes aux prestations du RRQ et de la réévaluer, ainsi que le pouvoir de réclamer les trop-payés, comme pour le cadre de la Sécurité de vieillesse (SV).

[20] Le ministre affirme que je ne suis pas lié par les décisions antérieures du présent Tribunal. En même temps, le ministre veut que je suive la décision de la division générale dans les affaires *RS*¹² et *RD*¹³.

¹¹ Voir l'affaire *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844.

¹² Voir l'affaire *RS c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 1350.

¹³ Voir l'affaire *RD c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, GP-18-1472 aux pages GD8-557 à GD8-594.

[21] Finalement, le ministre soutient que si je décide de suivre l'affaire *BR* et les décisions qui en découlent, il y a fraude ou déclarations trompeuses dans la présente affaire, ce qui permet au ministre de revenir sur sa décision initiale et d'exiger le remboursement d'un trop-payé.

– **Pourquoi je préfère les décisions *BR* et *MB* aux décisions *RS* et *RD***

[22] La division d'appel, dans l'affaire *BR*, après un examen exhaustif de la loi habilitante – la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et le *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* – et de la jurisprudence pertinente, a conclu qu'à moins d'une fraude ou de faits nouveaux, le ministre ne peut pas revenir sur une décision initiale pour [traduction] « annuler une prestation de la SV et exiger que les sommes versées soient remboursées¹⁴ ».

[23] J'estime que l'analyse de la division d'appel est convaincante, surtout en ce qui concerne le langage utilisé dans la loi habilitante, y compris le concept de cessation. Je conviens que « le pouvoir que le ministre prétend détenir – soit celui de changer en tout temps et pour n'importe quel motif ses décisions antérieures – est un pouvoir extraordinaire¹⁵ ». J'estime que la décision *BR* est bien réfléchie et je suis enclin à la suivre.

[24] Comme je l'ai dit ci-dessus, le ministre préférerait que je suive les décisions de la division générale dans les affaires *RS* et *RD*. Dans l'affaire *RS*, la division générale a jugé « nécessaire » que le ministre ait le pouvoir de revoir les décisions initiales afin de :

[...] serv[ir] de contrepoids à l'objectif qui est d'honorer la nature altruiste de la loi conférant des prestations de la SV : [ces pouvoirs] permettent d'éviter les délais inutiles dans le traitement des demandes, tout en permettant de protéger les

¹⁴ Voir l'affaire *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social* à la page 20.

¹⁵ Voir l'affaire *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social* à la page 16.

cordons de la bourse de la SV grâce au refus de prestations aux personnes inadmissibles¹⁶.

[25] J'ai lu la décision de ma collègue de défendre l'argument selon lequel seules les personnes qui y ont droit devraient recevoir des prestations de la SV, et que le pouvoir du ministre de réévaluer ses décisions est une protection nécessaire à cet égard.

[26] Dans l'affaire *RD*, mon collègue de la division générale utilise la citation de l'affaire *RS* ci-dessus et déclare en outre qu'il n'est [traduction] « pas obligé de suivre le raisonnement de la décision *AD*, et je trouve que le pouvoir du ministre de réévaluer l'admissibilité est large et s'étend aux affaires où rien ne laisse supposer une fraude ou une fausse déclaration¹⁷ ».

[27] J'ai l'avantage d'avoir lu une décision plus récente de la division d'appel dans l'affaire *MB*¹⁸. Dans cette affaire, la division d'appel a interprété les mots « droit » et « admissibilité » afin de circonscrire les pouvoirs du ministre quant à une décision initiale, à savoir « [l]es demandes frauduleuses annulent le droit. Des faits nouveaux influent sur de nouvelles décisions concernant l'admissibilité. »

[28] J'ai interprété la décision de la division d'appel dans l'affaire *MB* comme indiquant que la décision d'un ministre concernant le droit à une prestation, fondée sur la fraude, pouvait être rétroactive, alors qu'une décision sur l'admissibilité ne pouvait avoir qu'un effet prospectif. Cette conclusion se trouve également dans l'affaire *BR* : « Une fois qu'une demande est agréée, le ministre peut encore mener des examens afin de déterminer si le requérant demeure admissible aux prestations (ou si les prestations versées sont du bon montant)¹⁹. »

[29] En ce qui concerne l'argument ci-dessus avancé dans l'affaire *RS*, je crois que la division d'appel, dans l'affaire *MB*, a éliminé l'argument concernant la « nécessité » du

¹⁶ Voir l'affaire *RS* c *Ministre de l'Emploi et du Développement social* à la page 10.

¹⁷ Voir la page GD8-560.

¹⁸ Voir l'affaire *MB* c *Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 8.

¹⁹ Voir l'affaire *BR* c *Ministre de l'Emploi et du Développement social* à la page 19.

pouvoir du ministre de réévaluer les décisions initiales en matière d'admissibilité ou de droit pour empêcher les personnes qui n'ont pas droit aux prestations de les recevoir :

[131] Dans le cadre de régimes conçus pour aider à la sécurité de revenu la plus élémentaire de personnes âgées, il peut arriver qu'une personne touche une prestation et que, par la suite, plus de renseignements deviennent disponibles et montrent qu'elle n'aurait pas dû la recevoir. Nous nous accommodons de ce résultat parce que, dans des régimes qui confèrent des avantages, le versement de prestations aux personnes qui en ont besoin nécessite un processus de demande qui avance avec la rapidité et l'efficacité qui conviennent à la tâche.

[132] La Loi sur la SV et son Règlement font partie d'un filet de sécurité sociale pour les personnes âgées. Je ne peux pas conclure qu'il existe un pouvoir de réévaluation de l'admissibilité initiale et de recouvrement d'énormes trop-payés lorsque les textes législatifs ne l'indiquent pas clairement²⁰.

[30] L'analyse faite par la division d'appel dans l'affaire *MB* concernant le texte ci-dessus (« droit » par rapport à « admissibilité »), mais aussi concernant l'intention du législateur en ce qui concerne la Loi sur la SV – à laquelle le ministre fait également référence dans ses observations – est approfondie et convaincante. Je suis porté à la suivre aussi.

- Pourquoi je choisis d'être lié par ces décisions de la division d'appel

[31] Le ministre soutient que je ne suis pas lié par les décisions antérieures. C'est vrai, et cela comprend les décisions de la division d'appel.

[32] Cependant, il y a des motifs importants pour lesquels je peux choisir de suivre de telles décisions. L'uniformité au sein du présent Tribunal est l'un de ces motifs, mais je ne voudrais pas être conforme aux décisions avec lesquelles je suis fondamentalement en désaccord. Mes collègues de la division générale dans les affaires *RS* et *RD* n'ont pas respecté l'affaire *BR* en raison d'un tel désaccord fondamental.

²⁰ Voir l'affaire *MB* c *Ministre de l'Emploi et du Développement social* à la page 28.

[33] J'estime que les décisions de la division d'appel dans les affaires *BR* et *MB* sont les plus conformes à l'objet de la Loi sur la SV. Je suis d'accord avec la division d'appel dans l'affaire *MB* pour dire que « [...] l'objectif et le but de la Loi sur la SV sont de fournir un soutien du revenu modeste pour les aînés en reconnaissance de leur contribution au Canada. Cet objectif et ce but ne requièrent pas une évaluation de l'admissibilité qui est à l'abri de l'erreur²¹. »

[34] Je crois qu'en interprétant les pouvoirs du ministre, les décisions de la division d'appel dans les affaires *BR* et *MB* accordent essentiellement le bénéfice du doute au requérant parce que la loi habilitante n'est pas assez précise. Je crois que cela correspond tout à fait au but ou à l'objet altruiste de la Loi sur la SV. C'est pourquoi j'ai choisi de les suivre.

- **Les arguments du ministre concernant Retraite Québec et la fraude**

[35] Le ministre a soutenu dans ses observations que Retraite Québec a le pouvoir d'enquêter sur l'admissibilité des parties requérantes aux prestations du RRQ et de la réévaluer, ainsi que le pouvoir de réclamer les trop-payés, comme pour le cadre de la SV.

[36] Le requérant a également présenté une décision du Tribunal administratif du Québec concernant Retraite Québec et le cadre législatif du RRQ.

[37] Je ne suis pas lié par des décisions d'un tribunal administratif provincial qui ont trait à un cadre législatif complètement différent. Le ministre a peut-être voulu se conformer aux faits révélés par Retraite Québec, mais je ne trouve pas les arguments qui précèdent convaincants ou pertinents.

[38] Le ministre a également soutenu dans ses observations que, si je choisissais de suivre l'affaire *BR* et les décisions qui en ont découlé, il y a eu fraude ou déclarations trompeuses dans la présente affaire, ce qui permet au ministre de revoir sa décision initiale et d'exiger le remboursement d'un trop-payé.

²¹ Voir l'affaire *MB c Ministre de l'Emploi et du Développement social* à la page 16.

[39] Comme je l'expliquerai ci-dessous, j'estime que la preuve de l'union de fait du requérant est faible. Toutefois, une preuve faible ne constitue pas une preuve trompeuse ou frauduleuse.

[40] Il convient également de noter que les observations initiales du ministre dans la présente affaire²² ne contiennent aucune mention de fraude ou de déclarations trompeuses. Voici le langage utilisé dans ces observations pour qualifier la preuve du requérant, ou l'absence de preuve :

- [traduction] « Le dossier de l'appelant a été réexaminé par la suite, et le ministre a décidé que **la preuve documentaire présentée par l'appelant n'était pas suffisante** pour appuyer son état matrimonial prétendu. Comme son état matrimonial **n'a pas été prouvé** [...]»²³ »
- [traduction] « Comme l'appelant **n'a pas présenté de documents supplémentaires** à l'appui de son état matrimonial prétendu, le ministre a renvoyé le dossier de l'appelant à son service de l'intégrité pour que l'admissibilité de l'appelant à l'Allocation au survivant soit examinée²⁴. »
- [traduction] « Le 23 octobre 2018, l'admissibilité de l'appelant à l'Allocation au survivant a été révisée et annulée, car il a été déclaré que l'union de fait entre l'appelant et feu J. D. **n'avait pas été prouvée**²⁵. »
- [traduction] « Toutefois, le ministre souligne que l'appelant **n'a pas fourni de preuve** d'une union de fait pour satisfaire au quatrième critère²⁶. »
- [traduction] « Malgré le fait qu'à deux reprises, l'appelant a communiqué avec le ministre pour confirmer qu'il attendait des documents à l'appui de son état matrimonial, **il n'a pas fourni de nouveaux renseignements**. L'examen de l'enquêteur conclut qu'il n'y a **aucune nouvelle preuve**

²² Cela se trouve dans le dossier aux pages GD4-1 à GD4-22.

²³ Voir les pages GD4-2 et GD4-3.

²⁴ Voir la page GD4-9.

²⁵ Voir la page GD4-9.

²⁶ Voir la page GD4-12.

permettant de modifier les recommandations déjà formulées. Par conséquent, l'admissibilité de l'appelant à l'Allocation au survivant a été révisée et annulée, car il a été déclaré que l'union de fait entre l'appelant et feu J. D. **n'a pas été prouvée**²⁷. »

- [traduction] « Étant donné que **l'appelant n'a pas présenté de nouveaux éléments**, le ministre a conclu qu'il ne **satisfaisait pas** aux critères d'admissibilité²⁸. »
- [traduction] « L'appelant **n'a pas prouvé** qu'il satisfaisait au critère relatif à l'état matrimonial pour être admissible à la prestation de survivant²⁹. » (J'ai ajouté le caractère gras et le soulignement dans les citations ci-dessus.)

[41] Je conclus qu'il n'y a aucune preuve de fraude ou de déclarations trompeuses dans la présente affaire. J'estime que le ministre a mal interprété la preuve fournie par le requérant dans ses observations et que sa conclusion de fraude ou de déclarations trompeuses va trop loin.

Le requérant a cessé d'être admissible à l'Allocation au survivant le 23 octobre 2018

[42] Je conclus que le requérant a cessé d'être admissible à l'Allocation au survivant le 23 octobre 2018. Voici pourquoi.

– La preuve d'une union de fait est faible

[43] Je suis d'accord avec le ministre pour dire qu'au plus, la preuve documentaire fournie par le requérant confirme que J. D. et lui avaient la même adresse. Elle n'appuie pas une union de fait et n'établit pas l'état matrimonial du requérant en tant que tel. Je remarque également que le requérant a choisi de ne pas témoigner à l'audience pour fournir d'autres éléments de preuve.

²⁷ Voir la page GD4-13.

²⁸ Voir la page GD4-14.

²⁹ Voir la page GD4-14.

– **La décision du ministre du 23 octobre 2018 n'a aucun effet rétroactif**

[44] Cependant, le ministre était conscient de cette faiblesse de la preuve lorsqu'il a approuvé la prestation de survivant le 12 mars 2013. Comme il est indiqué dans les observations initiales du ministre, [traduction] « la décision était principalement fondée sur le fait que l'appelant recevait une pension de survivant du RRQ et **sur les documents qui confirmaient qu'il avait la même adresse que feu J. D.**³⁰ » (J'ai ajouté le caractère gras et le soulignement dans la citation ci-dessus.)

[45] Le ministre était encore conscient de cette faible preuve le 10 novembre 2016, lorsqu'il a envoyé une lettre au requérant : [traduction] « [...] nous avons besoin de renseignements supplémentaires au sujet de votre état matrimonial³¹. »

[46] Ce n'est que deux ans plus tard, le 23 octobre 2018, que le ministre informe enfin le requérant qu'il ne [traduction] « satisfait pas à tous les critères d'admissibilité prévus par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*³². »

[47] Comme je l'ai dit précédemment, les décisions rendues par la division d'appel dans les affaires *MB* et *BR* concluent qu'une décision du ministre sur le droit à une prestation, et fondée sur la fraude ou des déclarations trompeuses, pourrait être rétroactive, tandis qu'une décision sur l'admissibilité ne pourrait avoir qu'un effet prospectif.

[48] Pour les motifs que j'ai énoncés ci-dessus, j'ai choisi de suivre les décisions rendues par la division d'appel dans les affaires *MB* et *BR*. J'ai également conclu qu'il n'y avait aucune preuve de fraude ou de déclarations trompeuses dans la présente affaire.

[49] Je conclus que la décision du ministre du 23 octobre 2018 n'a aucun effet rétroactif. Le requérant a cessé d'être admissible à l'Allocation au survivant ce jour-là.

³⁰ Voir la page GD4-8.

³¹ Voir la page GD2-86.

³² Voir la page GD2-124.

CONCLUSION

[50] Je conclus que le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer sa décision d'admissibilité datée du 12 mars 2013. Je conclus également que le requérant a cessé d'être admissible à l'Allocation au survivant le 23 octobre 2018.

[51] Par conséquent, l'appel est accueilli en partie.

Jean Lazure

Membre de la division générale, section de la sécurité du revenu