



Citation : *Ministre de l'Emploi et du Développement social c SL*, 2022 TSS 655

Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

Décision

Partie appelante : Ministre de l'Emploi et du Développement social
Représentante ou représentant : Jessica Grant

Partie intimée : S. L.
Représentante ou représentant : T. S.

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du
17 novembre 2021 (GP-19-584)

Membre du Tribunal : Jude Samson

Mode d'audience : Téléconférence
Date de l'audience : Le 6 mai 2022
Personnes présentes à l'audience : Représentante de l'appelant

Date de la décision : Le 14 juillet 2022
Numéro de dossier : AD-22-104

Décision

[1] L'appel est accueilli.

Aperçu

[2] S. L. est le requérant dans la présente affaire. En novembre 2006, le ministre de l'Emploi et du Développement social a accueilli ses demandes de pension de la Sécurité de la vieillesse et de Supplément de revenu garanti. Dans le cadre de ses décisions, le ministre a considéré que le requérant résidait au Canada du 17 mai 1982 au 24 octobre 2004, et depuis le 16 juin 2006¹.

[3] En 2016, le ministre a entamé une enquête au sujet de la résidence au Canada du requérant. À la suite de son enquête, en 2018, le ministre a constaté que le requérant n'avait pas résidé au Canada depuis le 1^{er} novembre 2008².

[4] Par conséquent, le ministre a jugé que le requérant n'avait pas droit aux prestations du Supplément de revenu garanti qu'il avait reçues de juin 2009 à juin 2017, soit une somme de plus de 95 000 \$.

[5] Le requérant a fait appel de la décision du ministre auprès de la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. La division générale a conclu que le ministre n'avait pas le droit de récupérer les prestations qu'il avait versées au requérant.

[6] Le ministre fait maintenant appel de la décision de la division générale à la division d'appel du Tribunal. Il soutient que la division générale a commis des erreurs de droit.

¹ Dans ce contexte, le terme « résidence » a un sens très précis. L'article 21(1) du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* définit si une personne **réside** au Canada, plutôt que si elle est **présente** au Canada.

² Le ministre a ensuite modifié sa position et a plutôt soutenu que le requérant avait cessé de résider au Canada à partir du 10 novembre 2010 : voir les observations du ministre (document GD3 du dossier d'appel) aux paragraphes 2, 20, 24 et 30.

[7] Le ministre a raison. Dans cette situation, j'accueille l'appel et je rends la décision que la division générale aurait dû rendre.

[8] Le requérant n'a pas résidé au Canada du 10 novembre 2010 au 15 juin 2017. Il a repris sa résidence au Canada à partir du 16 juin 2017.

Question préliminaire

L'audience a eu lieu en l'absence du requérant

[9] Je suis convaincu que le requérant était au courant de l'audience, même s'il n'y était pas présent. J'ai donc procédé à l'audience en son absence.

[10] Le requérant a fourni ses coordonnées au Tribunal dans l'avis d'appel qu'il a déposé devant la division générale³. Dans ce même document, il a nommé son neveu à titre de représentant et a fourni ses coordonnées, y compris une adresse courriel⁴.

[11] Le requérant était tenu d'informer le Tribunal sans délai de tout changement de ses coordonnées⁵. Cette responsabilité lui a été rappelée dans presque toutes les lettres du Tribunal.

[12] Dès le départ, le Tribunal a eu beaucoup de mal à contacter le requérant. De nombreux envois ont été retournés.

[13] Toutefois, le Tribunal a pu transmettre des documents à son représentant, tant par courrier que par courriel, et a pu laisser des messages sur sa boîte vocale. Celui-ci a confirmé, dans l'avis d'appel, qu'il était responsable de transmettre au requérant tout renseignement concernant son appel⁶.

[14] J'estime alors que le requérant était au courant de l'audience.

³ Voir la page GD1-3.

⁴ Voir la page GD1-5.

⁵ Voir l'article 6 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

⁶ Voir la page GD1-5.

Questions en litige

[15] Voici les questions que je dois trancher :

- a) La division générale a-t-elle commis des erreurs de droit en constatant que la division générale n'avait pas le pouvoir de réévaluer sa décision de novembre 2006?
- b) Dans l'affirmative, comment dois-je corriger l'erreur de la division générale?

Analyse

[16] Je peux intervenir dans la présente affaire seulement si la division générale a commis au moins l'une des erreurs prévues par la loi⁷. D'après le libellé de la loi, toute erreur de droit pourrait déclencher le recours à mon pouvoir d'intervention.

La division générale a commis des erreurs de droit en constatant que le ministre ne pouvait pas réévaluer sa décision de novembre 2006

[17] Devant la division générale, le ministre a formulé la question en appel comme étant celle de savoir si le requérant avait droit aux versements du Supplément de revenu garanti qu'il avait reçus après juin 2011. La réponse à cette question dépend du fait qu'il ait ou non résidé au Canada à partir de novembre 2010.

[18] La division générale a plutôt conclu que le ministre ne pouvait pas revenir sur sa décision de novembre 2006, moment où il a d'abord accueilli les demandes de prestations du requérant. De plus, elle a constaté que la décision rendue ensuite par le ministre sur l'admissibilité du requérant au Supplément de revenu garanti ne pouvait avoir qu'un effet prospectif (orienté vers l'avenir). Par conséquent, le ministre n'avait pas le droit de récupérer les prestations qu'il avait versées au requérant⁸.

⁷ Ces erreurs (aussi appelées « moyens d'appel ») sont énoncées à l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

⁸ Selon la division générale, le ministre a reconnu que le requérant avait repris sa résidence au Canada à partir de juin 2017.

[19] Dans sa décision, la division générale a commis deux erreurs de droit.

[20] D'abord, la décision initiale de 2006 n'a pas été réévaluée dans les décisions subséquentes du ministre. Elle ne faisait donc pas l'objet de l'appel devant la division générale. En effet, la décision initiale du ministre a été prise à la fin de 2006, alors que le ministre n'a contesté la résidence au Canada du requérant qu'à partir de novembre 2008.

[21] De plus, la division générale a commis une erreur de droit en interprétant de manière trop restrictive la portée des pouvoirs du ministre.

[22] La division générale a conclu que le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer ses décisions antérieures. Pour parvenir à sa conclusion, la division générale s'est fondée sur des décisions dans lesquelles le Tribunal avait conclu qu'il existait des limites importantes au pouvoir du ministre de modifier des décisions antérieures⁹.

[23] Cependant, après que la division générale a rendu sa décision dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a conclu que le ministre dispose d'un pouvoir large en matière d'enquête et de réévaluation¹⁰. La Cour d'appel fédérale s'est exprimée ainsi 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 ministre de recouvrir les prestations indûment versées à une partie requérante.

⁹ Plus particulièrement, la division générale s'est fondée sur les décisions *BR c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844 et *MB c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 8.

¹⁰ Voir la décision *Canada (Procureur général) v Burke*, 2022 CAF 44.

[24] Je suis obligé de suivre les décisions de la Cour d'appel fédérale. J'estime alors que la division générale a commis une erreur de droit en interprétant de manière trop restrictive la portée des pouvoirs du ministre.

Je vais rendre la décision que la division générale aurait dû rendre

[25] À l'audience, le ministre a soutenu que je devais rendre la décision que la division générale aurait dû rendre¹¹. Je suis d'accord. Cela signifie que je peux décider quand le requérant a résidé au Canada.

[26] Bien que le requérant n'ait pas assisté à l'une ou l'autre des audiences devant le Tribunal, il en avait connaissance et a choisi de ne pas y participer.

– La période en litige : du 10 novembre 2010 au 15 juin 2017

[27] D'abord, le ministre a conclu que le requérant avait cessé de résider au Canada en novembre 2008. Cependant, il a révisé sa décision encore une fois. Devant la division générale, le ministre a soutenu que le requérant a cessé de résider au Canada le 10 novembre 2010.

[28] La division générale a constaté que le requérant avait rétabli sa résidence au Canada à partir du 16 juin 2017¹². Le ministre n'a pas contesté cette conclusion devant la division d'appel¹³.

[29] La période en litige est donc celle du 10 novembre 2010 au 15 juin 2017.

¹¹ Les articles 59(1) et 64(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* me donnent le pouvoir de corriger les erreurs de la division générale de cette façon. Voir aussi la décision *Nelson c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 222 aux paragraphes 16 à 18.

¹² Voir la décision de la division générale aux paragraphes 41 et 43. Voir aussi les pages GD2-24 et GD3-16.

¹³ Voir les documents AD1 et AD2.

– **Le critère juridique relatif à la résidence au Canada**

[30] Pour résider au Canada, le requérant devait établir sa demeure et vivre ordinairement dans une région du Canada¹⁴. En évaluant son statut, j'ai examiné les facteurs ci-dessous afin de décider avec quel pays ses liens étaient les plus forts¹⁵ :

- ses biens personnels au Canada;
- ses relations sociales au Canada;
- ses autres liens au Canada;
- ses liens dans un autre pays;
- le nombre et la durée de ses séjours au Canada;
- le nombre et la durée de ses absences du Canada;
- son mode de vie et son enracinement au Canada.

[31] L'importance accordée à chaque élément peut varier d'un cas à l'autre¹⁶. De plus, il faut étudier l'ensemble de la situation d'une personne pour évaluer sa résidence¹⁷.

¹⁴ Voir l'article 21(1) du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*.

¹⁵ Il s'agit d'une version en langage clair des facteurs pertinents (bien que d'autres puissent être ajoutés, selon le cas). Cette liste figure dans de nombreuses décisions, dont *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Ding*, 2005 CF 76 au paragraphe 31.

¹⁶ Cela est précisé dans la décision *Singer c Canada (Procureur général)*, 2010 CF 607, confirmé par 2011 CAF 178.

¹⁷ Cela est précisé dans les décisions *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Ding*, 2005 CF 76 au paragraphe 58 et *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c Chhabu*, 2005 CF 1277 au paragraphe 32.

– **Le requérant n'a pas démontré qu'il résidait au Canada du 10 novembre 2010 au 15 juin 2017**

[32] En évaluant la résidence du requérant, j'ai tenu compte de l'ensemble de sa situation, y compris son état financier¹⁸. À ce sujet, je note que le requérant a de faibles revenus¹⁹.

[33] Par conséquent, je ne m'attendais pas à ce que le requérant possède une maison ou une voiture. Au contraire, le requérant a déclaré qu'il n'a pas de biens personnels importants et n'a pas de logement à lui, que ce soit au Canada ou dans son pays d'origine²⁰.

[34] Quoi qu'il en soit, je reconnais que le requérant a pu maintenir certains liens avec le Canada pendant la période en litige, notamment ce qui suit :

- il a présenté ses déclarations de revenus fédérales annuelles²¹;
- il était admissible à l'assurance-maladie provinciale²²;
- il a renouvelé son passeport canadien²³.

[35] Cependant, ces facteurs doivent être mis en balance avec le fait que le requérant ne parle pas l'anglais et seulement un peu le français²⁴. Cela laisse croire que le requérant n'est pas bien enraciné au Canada.

[36] De plus, le ministre soutient que je dois accorder beaucoup d'importance au nombre et à la durée des absences du Canada du requérant pendant cette période.

¹⁸ La pertinence de ce facteur est exposée dans la décision *JB c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2019 TSS 1000 aux paragraphes 35 à 37.

¹⁹ Voir les déclarations de revenus du requérant aux pages GD2-143 à GD2-149.

²⁰ Voir la page GD2-29.

²¹ Voir les pages GD2-143 à GD2-149.

²² Voir les pages GD2-109 et GD2-110.

²³ Voir les pages GD2-64 et GD2-65.

²⁴ Voir la page GD2-32.

[37] À ce sujet, le ministre a préparé un tableau regroupant beaucoup d'éléments et démontrant comment le requérant était absent du Canada²⁵ :

- du 10 novembre 2010 au 4 mai 2012;
- du 30 mai 2012 au 23 juin 2013;
- du 19 janvier 2014 au 16 juillet 2014;
- du 30 janvier 2015 au 17 juin 2015;
- du 6 octobre 2015 au 16 juin 2017.

[38] De façon approximative, le requérant était donc au pays pendant 18 mois, comparativement aux 61 mois où il était absent du pays.

[39] Ce tableau s'harmonise bien avec mon évaluation des éléments au dossier d'appel. De plus, je suis d'accord pour dire que ce facteur est digne de beaucoup d'importance compte tenu de toutes les circonstances de cette affaire.

[40] Les absences longues et fréquentes du requérant m'empêchent donc de conclure qu'il résidait au Canada pendant la période en litige.

²⁵ Le tableau figure aux pages GD3-27 et GD3-28. La liste d'éléments regroupés figure au paragraphe 27 de la page GD3-15.

Conclusion

[41] Dans l'ensemble, j'ai conclu que la division générale a commis des erreurs de droit en constatant que le ministre ne pouvait pas réévaluer sa décision de novembre 2006. Ces erreurs justifient mon intervention dans la présente affaire et me permettent de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre.

[42] Je constate que le requérant n'a pas résidé au Canada du 10 novembre 2010 au 15 juin 2017. Le requérant a rétabli sa résidence au Canada à partir du 16 juin 2017.

[43] Ma conclusion influe sur l'admissibilité du requérant aux prestations de la Sécurité de la vieillesse comme suit :

- L'admissibilité du requérant à une pension partielle de la Sécurité de la vieillesse n'est pas en question. Puisque le requérant a accumulé plus de 20 ans de résidence au Canada, cette pension est exportable²⁶. Cela signifie qu'il a droit à cette pension quelle que soit sa résidence et quelle que soit la durée de ses absences du Canada.
- Le requérant n'est pas admissible au Supplément de revenu garanti de juin 2011 à mai 2017²⁷.
- Le requérant est admissible au Supplément de revenu garanti à partir de juin 2017. Son admissibilité à cette prestation peut prendre fin s'il cesse de résider au Canada ou s'il s'absente du pays pendant plus de six mois²⁸.

[44] Dans cette situation, j'accueille l'appel du ministre.

Jude Samson
Membre de la division d'appel

²⁶ Voir les articles 9(2) et 9(4) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

²⁷ Puisque le requérant a cessé de résider au Canada en novembre 2010, il conserve son admissibilité au Supplément de revenu garanti pendant ce mois et les six mois suivants.

²⁸ Voir les articles 11(7)(b) et 11(7)(d) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.