

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20210519

Dossier : T-73-20

Référence : 2021 CF 467

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 19 mai 2021

En présence de monsieur le juge Phelan

ENTRE :

RICHARD CORY STANCHFIELD

demandeur

et

**LE MINISTRE DE L'EMPLOI, DU DÉVELOPPEMENT
DE LA MAIN-D'ŒUVRE ET DE L'INCLUSION DES
PERSONNES HANDICAPÉES, POUR SA MAJESTÉ LA
REINE DU CANADA,**

-ET-

**LA COMMISSION DE L'ASSURANCE-
EMPLOI DU CANADA,**

-ET-

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA,

-ET-

**PIERRE LALIBERTÉ, COMMISSAIRE
REPRÉSENTANT LES TRAVAILLEURS ET
LES TRAVAILLEUSES, COMMISSION DE
L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] La présente décision porte sur le refus du ministre défendeur de supprimer du registre d'assurance sociale [le registre] le numéro d'assurance sociale [le NAS] du demandeur et d'autres renseignements connexes le concernant. Le demandeur revendique le droit de faire radier son NAS ou d'en révoquer l'enregistrement et demande une ordonnance de *mandamus* obligeant les défendeurs à révoquer son enregistrement auprès de la Commission.

[2] La principale disposition invoquée est le paragraphe 28.1(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, LC 2005, c 34 [la LMEDS] :

Numéro d'assurance sociale	Social Insurance Number
Enregistrement	Registration
<p>28.1 (1) Toute personne exerçant un emploi assurable au sens de la <i>Loi sur l'assurance-emploi</i> et tout travailleur indépendant auquel s'applique la partie VII.1 de cette loi doivent être enregistrés auprès de la Commission.</p>	<p>28.1 (1) Any person who is employed in insurable employment as defined in the <i>Employment Insurance Act</i> or who is a self-employed person in respect of whom Part VII.1 of that Act applies must be registered with the Commission.</p>

[3] La position du demandeur repose principalement sur la prétention selon laquelle l'expression « exerçant un emploi » renvoie à la situation *actuelle* d'une personne, qui est alors employée. Étant donné que le demandeur n'est pas employé et qu'il n'a pas non plus l'intention d'être employé, il soutient qu'il ne répond pas au critère, qu'il n'a plus à être enregistré auprès de la Commission et qu'il n'a donc plus besoin d'avoir un NAS. Par conséquent, il prétend avoir le

droit de faire révoquer l'enregistrement de son NAS et des renseignements connexes le concernant.

II. Le contexte factuel

A. *Remarques préliminaires*

[4] M. Stanchfield agit pour son propre compte. Il a de l'expérience dans certains domaines du contentieux, et il est capable de présenter des arguments pertinents et de citer des dispositions législatives et la jurisprudence de façon claire et persuasive. Il n'en est pas à sa première comparution devant notre Cour : il a contesté sans succès au moins deux décisions du ministre du Revenu national.

[5] En 1986, à l'âge de 15 ans, il a présenté une demande de NAS au moment d'entrer dans le marché du travail. Toutefois, il n'a pas exercé un emploi assurable ou été travailleur indépendant depuis le 31 décembre 2009.

[6] En mai 2016, le demandeur a entrepris des démarches pour faire radier son NAS (il a parlé [TRADUCTION] « [d']affranchissement »). Le 2 juin 2016, le bureau responsable du registre, en réponse à la demande de radiation du demandeur, a avisé celui-ci qu'un NAS est permanent et qu'il [TRADUCTION] « ne peut être dissocié de la personne à qui il a été attribué ».

[7] Par la suite, à partir de février 2017, les communications (courriels et appels téléphoniques) se sont accrues entre le demandeur et les fonctionnaires du Ministère et le ton est

devenu de plus en plus ferme. Tous ces échanges s’inscrivent dans le cadre de la demande de radiation du demandeur et de la réponse négative du Ministère.

[8] Ces échanges n’ajoutent rien aux questions en litige. Le demandeur se plaint que les fonctionnaires ont été désobligeants à son égard, mais rien ne laisse croire qu’il a été traité inéquitablement ou que sa demande de radiation n’a pas été prise au sérieux.

[9] Le demandeur a laissé entendre que, d’une certaine façon, le régime de NAS heurte ses croyances religieuses, mais la question n’a pas été soulevée de manière importante et le demandeur n’a allégué aucune violation de la Charte.

B. *Le NAS et son utilisation*

[10] Le NAS est un numéro de neuf chiffres servant à identifier les citoyens canadiens, les résidents permanents ou les résidents temporaires au Canada qui gagnent de l’argent en travaillant, qui paient des impôts, qui cotisent à un régime de pension ou qui se prévalent de divers services gouvernementaux.

[11] Le registre est une base de données stockant tous les NAS attribués depuis 1964 ainsi que le nom, la date de naissance (et de décès), le lieu de naissance et le nom des parents de la personne à qui chaque NAS a été attribué. L’information y est mise à jour au besoin.

[12] Différents ministères et organismes gouvernementaux utilisent le NAS pour administrer leurs programmes et offrir des prestations. L'information sert à identifier les gens, et leurs renseignements ne peuvent être consultés qu'à des fins prévues par la loi.

[13] Les défenseurs ont relevé quelques-uns des programmes et des prestations qui nécessitent un NAS :

- Régime de pensions du Canada
- Sécurité de la vieillesse
- Assurance-emploi
- Allocation canadienne pour enfants
- Aide aux étudiants;
- Taxe sur les produits et services et taxe de vente harmonisée
- Prestations d'aide sociale
- Prestations et programmes pour les anciens combattants
- Indemnités pour accidents du travail
- Subvention canadienne pour l'épargne-études et régime enregistré d'épargne-études

[14] Les détenteurs d'un NAS n'ont aucune obligation légale de se prévaloir des programmes et des prestations gouvernementaux, mais, à l'inverse, les personnes qui n'ont pas de NAS sont exclues de ces programmes et de ces prestations.

[15] La principale question en litige dans le présent contrôle judiciaire est la suivante : la LMEDS permet-elle la révocation de l'enregistrement du NAS d'une personne et, si oui, la Cour doit-elle ordonner aux défendeurs de révoquer l'enregistrement du NAS du demandeur et de supprimer ses renseignements personnels du registre?

III. Analyse

A. *La norme de contrôle*

[16] Le demandeur fait valoir que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte, alors que les défendeurs soutiennent que c'est celle de la décision raisonnable. Il s'agit en l'espèce d'un cas où la question revêt peu d'importance, car une seule conclusion raisonnable s'offre à la Cour.

[17] Dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov], ayant conclu que la norme de contrôle applicable aux questions d'interprétation de la loi est présumée être celle de la décision raisonnable (para 115), la Cour s'est penchée sur le cas où il n'y a qu'une seule interprétation raisonnable :

[124] Enfin, même si la cour qui effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable *ne doit pas* procéder à une analyse *de novo* ni déterminer l'interprétation « correcte » d'une disposition contestée, il devient parfois évident, lors du contrôle de la décision, que l'interaction du texte, du contexte et de l'objet ouvrent la porte à une seule interprétation raisonnable de la disposition législative en cause ou de l'aspect contesté de celle-ci [...]

[18] Dans la décision *Nova Tube Inc./Nova Steel Inc. c Conares Metal Supply Ltd.*, 2019 CAF 52, la Cour d'appel fédérale a appliqué la norme de la décision raisonnable à une interprétation législative même après avoir conclu qu'il n'y avait qu'une seule interprétation raisonnable de la disposition.

[19] La présente affaire soulève une importante question d'application générale, mais celle-ci ne s'inscrit pas dans l'une des catégories de questions d'une « importance capitale » qui commandent l'application de la norme de la décision correcte, suivant l'arrêt *Vavilov*. Ces catégories sont la portée du privilège parlementaire, la portée de l'obligation de neutralité religieuse de l'État ou les questions devant être tranchées de manière uniforme et cohérente étant donné leurs répercussions sur l'administration de la justice.

[20] La question de droit a bel et bien une incidence sur une grande partie de la population canadienne et constitue un conflit d'intérêt public, mais cela n'est pas suffisant pour justifier l'application de la norme de la décision correcte suivant l'arrêt *Vavilov*.

[21] Fait important, à mon avis, les défendeurs enrichissent de leur expérience et de leur objectivité l'examen de la question. Comme il a été mentionné précédemment, le NAS est utilisé dans le cadre de divers régimes législatifs, donc dans un contexte beaucoup plus large que celui de sa création et de sa radiation. Il ne s'agit pas d'une situation où un organisme gouvernemental ou un ministère cherche à préserver son domaine de compétence. Le point de vue des défendeurs fournit un contexte important et constitue un argument en faveur de la norme de la décision raisonnable menant à une seule interprétation raisonnable.

B. *Le régime législatif*

[22] Aux fins de la présente affaire, la principale disposition de la LMEDS est le paragraphe 28.1(1) :

Numéro d'assurance sociale	Social Insurance Number
Enregistrement	Registration
28.1 (1) Toute personne exerçant un emploi assurable au sens de la <i>Loi sur l'assurance-emploi</i> et tout travailleur indépendant auquel s'applique la partie VII.1 de cette loi doivent être enregistrés auprès de la Commission.	28.1 (1) Any person who is employed in insurable employment as defined in the <i>Employment Insurance Act</i> or who is a self-employed person in respect of whom Part VII.1 of that Act applies must be registered with the Commission.

[23] Les paragraphes 2 et 3 exigent la tenue d'un registre et l'attribution d'un NAS :

Registre	Register
(2) La Commission tient un registre contenant les noms des personnes visées au paragraphe (1) et les autres renseignements qui lui sont nécessaires pour les identifier avec précision.	(2) The Commission shall maintain a register containing the names of the persons referred to in subsection (1) and any other information that it determines is necessary to accurately identify them.
Numéro d'assurance sociale	Social Insurance Number
(3) La Commission attribue à chaque personne enregistrée un numéro utilisable comme numéro de dossier ou de compte ou pour le traitement des données. Ce numéro est le numéro d'assurance sociale de la personne à toute fin	(3) The Commission shall assign to each person registered with it a number that is suitable for use as a file number or account number or for data processing purposes, and that number is the person's Social Insurance Number for any purpose for

nécessitant un numéro d'assurance sociale.

which a Social Insurance Number is required.

[24] L'article 28.2 décrit le contenu du registre :

Registre d'assurance sociale

Social Insurance Register

28.2 (1) La Commission peut tenir un Registre d'assurance sociale contenant :

28.2 (1) The Commission may maintain a Social Insurance Register containing

a) les noms des personnes enregistrées dans le registre visé à l'article 28.1;

(a) the names of persons registered in the registry referred to in section 28.1;

b) les noms des personnes auxquelles un numéro d'assurance sociale a été attribué en application du *Régime de pensions du Canada*;

(b) the names of persons to whom a Social Insurance Number has been assigned under the *Canada Pension Plan*; and

c) les noms des personnes pour lesquelles une demande de numéro d'assurance sociale lui a été présentée.

(c) the names of persons for whom an application has been made to the Commission for a Social Insurance Number.

Contenu

Additional information

(2) Le Registre d'assurance sociale peut, sous réserve des règlements que le gouverneur en conseil peut prendre à cet égard, contenir, en plus des noms et numéros d'assurance sociale des personnes, les autres renseignements nécessaires à l'identification précise de toutes les personnes qui y sont enregistrées.

(2) The Social Insurance Register may, subject to any regulations that the Governor in Council may make in that regard, contain any other information in addition to the names and Social Insurance Numbers of persons that is necessary to accurately identify all persons who are registered.

Attribution du numéro et de la carte

Issuing number and card

(3) Lorsqu'elle attribue un numéro d'assurance sociale à une personne dans le cadre de la tenue des registres mentionnés au présent article et à l'article 28.1, la Commission peut délivrer une carte d'assurance sociale à cette personne et ce numéro est son numéro d'assurance sociale à toute fin nécessitant un numéro d'assurance sociale.

(3) When a Social Insurance Number is assigned to a person by the Commission in the course of maintaining the registers mentioned in this section and section 28.1, the Commission may issue a Social Insurance Number card to that person and that number is the person's Social Insurance Number for all purposes for which a Social Insurance Number is required.

[25] Les paragraphes 28.2(8), (9) et (10) prévoient l'attribution d'un nouveau NAS seulement si le numéro initial a déjà été attribué, s'il crée de l'embarras ou des difficultés ou si d'autres circonstances exceptionnelles le justifient. Il est important de noter qu'un NAS peut seulement être annulé – et non radié – dans les circonstances très limitées nécessitant l'attribution d'un nouveau NAS, notamment en cas de fraude.

Nouveau numéro d'assurance sociale

New Social Insurance Number

(8) La personne à qui un numéro d'assurance sociale a déjà été attribué peut par la suite s'en faire attribuer un nouveau, en conformité avec les règlements pris par la Commission et sous réserve de ceux-ci, dans les cas suivants :

(8) A person who has been assigned a Social Insurance Number may subsequently be assigned a new Social Insurance Number, in accordance with and subject to any regulations that the Commission may make, if

a) le numéro qui lui a été attribué initialement a été attribué à une autre personne;

(a) the number first assigned has been assigned to another person;

b) l'utilisation frauduleuse par une autre personne de ce numéro lui crée ou risque de

(b) wrongful use by another person of the number first assigned has created a

lui créer de l’embarras ou des difficultés;

situation in which the person to whom the number was first assigned is or may be caused embarrassment or hardship; or

c) des circonstances spéciales ou exceptionnelles le justifient.

(c) there are other special or unusual circumstances that would make the issuance of a new number desirable.

Annulation

Voiding

(9) Lorsqu’un nouveau numéro d’assurance sociale est attribué à une personne, tout numéro qui lui a été attribué auparavant est annulé.

(9) When a new Social Insurance Number is assigned to a person, any number previously assigned to that person becomes void.

Attribution de plus d’un numéro

More than one number assigned

(10) Lorsque, par inadvertance, il a été attribué à une personne plus d’un numéro d’assurance sociale, la Commission détermine lequel de ces numéros est le numéro officiel et annule tous les autres.

(10) If a person has inadvertently been assigned more than one Social Insurance Number, the Commission shall determine which number is the official number and shall void the others.

C. *Interprétation*

[26] La LMEDS confère au ministre de vastes attributions (art 5) et prévoit les exigences opérationnelles et les attributions de la Commission (art 24, 28.1, 28.2).

[27] Aux termes de l’article 28.1, toute personne exerçant un emploi doit être enregistrée auprès de la Commission. La disposition ne prévoit aucune obligation de continuer à exercer un emploi.

[28] Le régime législatif est également muet sur la question de la radiation d'un NAS même lorsque le numéro a été annulé. Lorsqu'un nouveau NAS est attribué, l'ancien NAS est simplement annulé; il n'est pas supprimé ou radié.

[29] Fait important, la loi ne confère pas, même implicitement, le pouvoir d'autoriser la radiation d'un NAS. Si le législateur avait voulu autoriser la radiation ou la révocation de l'enregistrement d'un NAS, il l'aurait fait expressément comme il l'a fait pour l'obligation d'enregistrement ou l'exigence d'annulation d'un numéro.

[30] L'interprétation du demandeur est fondée sur un renvoi purement grammatical à l'expression « exerçant un emploi » au paragraphe 28.1(1), qui indique selon lui qu'un critère de continuité s'applique pour l'enregistrement. Le demandeur est d'avis qu'il s'agit d'une interprétation fondée sur le « sens ordinaire ». En toute déférence, ce n'est pas le cas.

[31] Cette interprétation ne tient pas compte du renvoi au moment où l'enregistrement est effectué, c'est-à-dire au moment où une personne commence à « exercer un emploi ».

L'interprétation du demandeur devient déraisonnable si on tient compte du régime, du contexte et de l'objet de la loi. Elle fait abstraction des éventuelles conséquences de l'enregistrement, de la révocation de l'enregistrement et du réenregistrement d'un NAS à mesure que la situation d'emploi d'une personne évolue.

[32] La Cour prend en compte l'article 12 de la *Loi d'interprétation*, LRC 1985, c I-21, et les principes d'interprétation modernes énoncés dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 27.

[33] L'interprétation du demandeur n'est pas compatible avec un régime où l'obligation d'enregistrement est créée par voie législative, mais où il n'existe pas de disposition législative correspondante permettant la révocation de l'enregistrement ou la radiation. Elle n'est pas non plus compatible avec le contexte de la loi qui prévoit uniquement l'annulation – et non la radiation – en cas de fraude ou d'attribution erronée.

[34] L'interprétation des défendeurs est davantage compatible avec l'objectif qui consiste à maintenir un seul numéro gouvernemental par personne et à assurer l'uniformité et la simplicité de l'administration du régime, compte tenu des diverses lois fédérales applicables, qui touchent entre autres la fiscalité et les prestations. Ce contexte plus général appuie l'interprétation selon laquelle une fois qu'un NAS a été attribué, il n'est jamais radié et personne n'a le droit d'en demander la radiation.

[35] Cette interprétation est également compatible avec l'objectif qui consiste à permettre aux particuliers de se prévaloir d'un large éventail de programmes et de prestations, et facilite la perception de l'argent pour les financer.

[36] L'argument du demandeur selon lequel il entretient une relation volontaire et [TRADUCTION] « affranchie » avec les défendeurs n'est pas fondé. La relation, obligatoire, est prévue par la loi. Le consentement ne joue aucun rôle dans l'obligation d'enregistrement.

[37] Par conséquent, j'ai conclu que les défendeurs n'avaient pas le pouvoir de radier le NAS du demandeur et que le demandeur n'avait pas le droit de le faire radier. Les observations relatives au *mandamus* et à toute mesure de réparation similaire ne sont pas pertinentes.

IV. Conclusion

[38] La demande de contrôle judiciaire sera rejetée avec dépens de 3 500 \$.

JUGEMENT dans le dossier T-73-20

LA COUR ORDONNE le rejet de la présente demande de contrôle judiciaire, avec
dépens de 3 500 \$.

« Michael L. Phelan »

Juge

Traduction certifiée conforme
Julie Blain McIntosh

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-73-20

INTITULÉ : RICHARD CORY STANCHFIELD c LE MINISTRE DE L'EMPLOI, DU DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE ET DE L'INCLUSION DES PERSONNES HANDICAPÉES, POUR SA MAJESTÉ LA REINE DU CANADA, ET LA COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA, ET LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, ET PIERRE LALIBERTÉ, COMMISSAIRE REPRÉSENTANT LES TRAVAILLEURS ET LES TRAVAILLEUSES, COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : AUDIENCE TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 21 AVRIL 2021

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE PHELAN

DATE DES MOTIFS : LE 19 MAI 2021

COMPARUTIONS :

Richard Stanchfield POUR SON PROPRE COMPTE

Adrienne Copithorne POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada POUR LES DÉFENDEURS
Vancouver (Colombie-
Britannique)