

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20121203

Dossier : T-739-11

Référence : 2012 CF 1406

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 3 décembre 2012

En présence de monsieur le juge Barnes

ENTRE :

MYRNA LARMET

demanderesse

et

**LE MINISTRE DES RESSOURCES HUMAINES
ET DU DÉVELOPPEMENT
DES COMPÉTENCES**

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire déposée par Myrna Larmet qui conteste la décision majoritaire d'un tribunal de révision – Sécurité de la vieillesse (le Tribunal) créé en vertu de l'article 82 du *Régime de pensions du Canada*, LRC 1985, c C-8.

Madame Larmet allègue que le Tribunal a commis une erreur en refusant de lui accorder ses prestations de la Sécurité de la vieillesse (SV) qui auraient été payables n'eût été une erreur dans

sa demande relativement à sa date d'admissibilité. Je suis informé que le montant en jeu est de quelque 5 000 \$.

Contexte

[2] Les faits substantiels ne sont pas contestés. Madame Larmet a fait une demande de prestations de la SV en septembre 2007, bien avant sa date d'admissibilité. Elle a commis une erreur quant à sa date d'admissibilité. Au lieu de demander les prestations à la première occasion (c.-à-d. à l'âge de 65 ans), elle a demandé que les paiements débutent en janvier 2009, un an après sa date réelle d'admissibilité. C'était une erreur commise de bonne foi parce qu'elle croyait que les prestations de la SV n'étaient pas payables à une personne qui n'avait pas encore pris sa retraite.

[3] Madame Larmet a commencé à recevoir les prestations de la SV au début 2009. Elle n'a constaté son erreur qu'au moment où son comptable l'a informée qu'elle avait droit aux prestations de la SV dès le moment où elle avait atteint l'âge de 65 ans, peu importe qu'elle ait été sur le marché du travail ou non. Madame Larmet et son comptable ont donc demandé au ministre de corriger sa demande et de lui verser les prestations de la SV rétroactivement à la date d'anniversaire de ses 65 ans. Le ministre a refusé. Madame Larmet a interjeté appel devant le Tribunal, mais a perdu sa cause. C'est sur cette dernière décision que porte la présente demande de contrôle judiciaire. Madame Larmet allègue que la décision majoritaire du Tribunal était entachée d'erreurs et cherche à la faire annuler afin que l'opinion dissidente l'emporte.

La décision du Tribunal

[4] La majorité de la formation du Tribunal a soutenu que les dispositions législatives applicables interdisaient la possibilité de demander un recouvrement rétroactif des prestations de la SV. Le Tribunal a souligné qu'il ne possédait pas la compétence inhérente nécessaire en *equity* et qu'il n'existait pas de dispositions dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, LRC 1985, c O-9 (Loi sur la SV) ou dans ses règlements qui autorisent expressément un recouvrement rétroactif après le versement de prestations; par conséquent, il a rejeté l'appel. Pour rendre sa décision, le Tribunal s'est appuyé sur l'article 5.1 de la *Loi sur la SV* et sur le paragraphe 5(1) du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, CRC, c 1246 (Règlement sur la SV).

Ces dispositions sont ainsi libellées :

Retrait de la demande

5.1 (1) Le demandeur peut retirer la demande de pension en avisant le ministre par écrit avant le début du paiement de la pension.

Effet du retrait

(2) La demande de pension ainsi retirée ne peut, par la suite, servir à déterminer l'admissibilité du demandeur à une pension.

Withdrawal of application

5.1 (1) An applicant may withdraw an application for a pension by giving a written notice of their withdrawal to the Minister at any time before payment of the pension commences.

Effect of withdrawal

(2) If an application for a pension is withdrawn under subsection (1), the withdrawn application shall not after that time be used for the purpose of determining the applicant's eligibility for a pension.

Agrément d'une demande de pension

Approval of an Application for a Pension

5. (1) Sous réserve du paragraphe (2), lorsque le ministre :

5. (1) Subject to subsection (2), where the Minister

a) est convaincu qu'un demandeur est admissible à une pension selon les articles 3 à 5 de la Loi,

(a) is satisfied that an applicant is qualified for a pension in accordance with sections 3 to 5 of the Act, and

b) agréé la demande après le dernier jour du mois au cours duquel elle a été reçue,

(b) approves the application after the last day of the month in which it was received,

l'agrément prend effet à celle des dates suivantes qui est postérieure aux autres :

the Minister's approval shall be effective on the latest of

c) la date de réception de la demande,

(c) the day on which the application was received,

d) la date à laquelle le demandeur est devenu admissible à une pension selon les articles 3 à 5 de la Loi;

(d) the day on which the applicant became qualified for a pension in accordance with sections 3 to 5 of the Act, and

e) la date indiquée par écrit par le demandeur.

(e) the date specified in writing by the applicant.

Le bref passage qui suit expose l'analyse que fait le Tribunal de ces dispositions législatives :

[TRADUCTION]

[27] Le Tribunal estime que l'appelante aurait eu jusqu'à un certain point la possibilité, entre la date de la demande, soit septembre 2007, et décembre 2008, de modifier la date de début du paiement aux termes du paragraphe 5.1(1) de la Loi sur la SV; cependant, l'appelante n'a pas exercé ce droit. L'appelante n'a pas utilisé cette disposition de la Loi pour modifier sa date de début du versement des prestations étant donné qu'elle ne s'est rendu compte qu'après le début du versement des prestations qu'elle aurait pu commencer à les recevoir plus tôt.

[5] Le Tribunal a accordé beaucoup plus d'attention au fait que M^{me} Larmet n'avait pas accordé toute l'attention qu'elle aurait dû accorder au feuillet explicatif sur la SV et à la formule de demande de la SV, et au fait qu'elle n'a pas demandé dans les délais requis des conseils qui lui auraient fait prendre conscience du problème.

[6] Voici l'analyse des dispositions législatives applicables qui se retrouve dans l'opinion dissidente qu'invoque M^{me} Larmet :

[TRADUCTION]

[18] Selon une règle fondamentale d'interprétation, il faut utiliser l'approche téléologique pour interpréter des dispositions législatives. De plus, en cas d'incertitude, celle-ci doit être tranchée de la façon la plus avantageuse pour le demandeur.

[19] Appliquant ces principes à l'espèce, j'estime que le paragraphe 5(1) du *Règlement* est ambigu. Il y est prévu que l'agrément du ministre prend effet à la plus éloignée des dates suivantes, soit la date de réception de la demande, la date à laquelle le demandeur est devenu admissible ou la date indiquée par écrit par le demandeur. Il n'y est pas précisé que la date indiquée par écrit par la demanderesse figure sur sa formule de demande; or, le terme « formule de demande » est défini dans le *Règlement*.

[20] Les faits sont simples. Madame Larmet aurait dû être admissible à partir de février 2008. Elle a commis une erreur de bonne foi; en effet, étant donné qu'elle occupait un emploi, elle a pensé qu'elle ne serait pas admissible avant janvier 2009 et c'est la date de début du versement des prestations qu'elle avait d'abord cherché à obtenir dans sa demande présentée en octobre 2007. Par la suite, en mars 2009, elle s'est rendu compte de son erreur et a écrit au ministre intimé pour remplacer sa date réelle d'admissibilité. Cette demande a été faite par écrit, comme les autres demandes mentionnées dans la lettre de M^{me} Applebaum et dans la déclaration solennelle.

[21] S'il est précisé au paragraphe 5.1(2) que le retrait d'une demande de pension ne peut être utilisé pour établir l'admissibilité d'un demandeur à une pension et que cette demande ne peut être

retirée qu'avant le début du paiement de la pension (5.1(1)), aucune disposition de la Loi ou du Règlement ne prévoit que la demande doit être utilisée pour établir l'admissibilité d'un demandeur. L'avertissement qui figure dans le champ 10 de la formule de demande n'a pas d'origine législative ou de fondement législatif.

[22] Il reste qu'il s'agit d'une loi fondée sur des intentions bienveillantes et qu'elle contient des dispositions réparatrices, qui figurent à l'article 32. Le dossier contient un avis du ministre daté du 2 novembre 2009 selon lequel la demande de l'appelante aurait dû être rejetée. À mon avis, si la loi n'empêche pas expressément l'octroi d'une réparation à M^{me} Larmet, cette réparation devrait lui être accordée. Par conséquent, je dois me dissocier avec respect des motifs de la formation majoritaire du Tribunal.

CONCLUSION

[23] J'accueillerais l'appel de M^{me} Larmet et j'ordonnerais le paiement rétroactif des prestations à compter de février 2008.

Questions en litige

[7] Quelle est la norme de contrôle appropriée?

[8] Le Tribunal a-t-il commis une erreur dans son analyse des dispositions législatives applicables?

Analyse

[9] La présente demande concerne une question de droit, mais il s'agit ici de l'interprétation de la loi habilitante du Tribunal; le contrôle doit donc être effectué selon la norme déferente du caractère raisonnable : voir *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, aux paragraphes 15 à 27, [2011] 3 RCS 471 [*Commission canadienne des droits de la personne*]. Voici la définition que donne la décision

Dunsmuir c Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190 de la norme du « caractère raisonnable » :

[...] La norme déférente du caractère raisonnable procède du principe à l'origine des deux normes antérieures de raisonabilité : certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n'appellent pas une seule solution précise, mais peuvent plutôt donner lieu à un certain nombre de conclusions raisonnables. Il est loisible au tribunal administratif d'opter pour l'une ou l'autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonabilité. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. [par. 47]

[10] Le décideur n'est certes pas tenu à une seule interprétation juridique raisonnable, mais il doit quand même « entreprendre une démarche d'interprétation fondée sur le texte, le contexte et l'objet des dispositions en cause » : voir *Commission canadienne des droits de la personne*, précité, au paragraphe 64.

[11] Dans son interprétation, la formation majoritaire du Tribunal a estimé que les dispositions du paragraphe 5.1 de la Loi sur la SV et du paragraphe 5(1) du Règlement sur la SV empêchaient un demandeur de chercher à obtenir une modification de la date de début du versement des prestations de la SV. Selon le Tribunal, le seul moyen de modifier une demande de cette façon consiste à retirer la demande et à la présenter de nouveau. Mais cette option n'existe que dans les cas où le paiement de la pension n'a pas encore débuté. En l'espèce, M^{me} Larmet recevait déjà des prestations lorsqu'elle a pris conscience de son erreur et, selon le Tribunal, elle n'avait pas à ce moment-là le droit de retirer ou de modifier sa demande. Le membre dissident du Tribunal a estimé qu'il existait une certaine ambiguïté dans les dispositions législatives étant donné qu'elles

n'excluent pas expressément le droit de modifier une demande. Vu cette ambiguïté, le membre dissident a effectué une analyse téléologique et contextuelle, ce qui l'a amené à tirer une conclusion différente.

[12] Madame Larmet soutient que le Tribunal a adopté une interprétation beaucoup trop étroite des dispositions législatives en soutenant que le paragraphe 5.1 de la Loi sur la SV et le paragraphe 5(1) du Règlement sur la SV interdisent une modification comme celle qu'elle avait demandée. Elle allègue qu'elle ne cherchait pas à retirer sa demande de prestations, mais uniquement à modifier la date qu'elle avait d'abord indiquée pour le début du versement des prestations. Elle assimile sa demande à toutes les autres modifications d'une demande de SV (p. ex. date de naissance) qui auraient probablement été autorisées même après le début de la réception des prestations. Comme le membre dissident du Tribunal, M^{me} Larmet soutient que les dispositions législatives pertinentes n'interdisent pas expressément à un demandeur de corriger une erreur relative à « la date indiquée par écrit » dans sa demande de SV. Par conséquent, elle ne demandait pas, dans sa demande de réparation, au Tribunal de ne pas tenir compte du « texte clair employé par le législateur », contrairement à ce qui s'était produit dans l'affaire *Wegener c Procureur général du Canada*, 2011 CF 137, [2001] ACF n° 188, au paragraphe 8.

[13] Madame Larmet explique aussi que sa situation est différente de celle qui a fait l'objet de la décision *Canada c Elser*, 2004 CF 1567, [2004] ACF n° 1920, dans laquelle une demande de paiement rétroactif de prestations de la SV sur une période de plus d'un an avait été rejetée. Dans cette affaire, le juge John O'Keefe a affirmé que la Loi sur la SV prévoit expressément que le

droit aux paiements rétroactifs est limité à une période précise et que le principe d'équité ne peut être appliqué pour accorder des prestations rétroactives au-delà de cette limite.

[14] Les critiques que fait M^{me} Larmet de la décision majoritaire du Tribunal ne sont pas sans fondement. Si nous examinons les dispositions législatives invoquées par le Tribunal dans le contexte de l'ensemble de la Loi et du Règlement et de façon téléologique, il est difficile de nier l'existence d'une certaine ambiguïté. Il aurait été facile pour le législateur de rédiger une disposition qui aurait empêché expressément la présentation d'une demande de paiement rétroactif des prestations dans ce genre de circonstances. Au lieu de cela, le paragraphe 8(2) de la Loi sur la SV permet à un demandeur de réclamer le paiement rétroactif de prestations visant une période maximale d'un an lorsqu'une demande a été présentée en retard, par suite d'une erreur ou pour un autre motif. Rien ne semble justifier que la demande de paiement rétroactif de prestations présentée par M^{me} Larmet soit traitée différemment d'une demande présentée en retard par suite d'un malentendu semblable. La décision majoritaire ne mentionne nullement cette contradiction évidente.

[15] Bien que le Tribunal ait accordé beaucoup d'attention au défaut de M^{me} Larmet de s'informer, il est peut-être bon de souligner que le feuillet explicatif sur la SV ne fournit pas beaucoup de renseignements au lecteur sauf pour confirmer le droit au paiement rétroactif de prestations jusqu'à concurrence de 11 mois, sans faire de distinctions précises quant aux conditions qui s'appliquent.

[16] Il est aussi pertinent de souligner que l'historique législatif qui a trait aux dispositions invoquées par le Tribunal n'établit aucun lien avec le paiement rétroactif de prestations. Le droit de retirer une demande en vertu de l'article 5 de la Loi sur la SV a été accordé dans le but de réduire au minimum les incidences fiscales que les prestations de la SV peuvent entraîner du fait de la réception d'un revenu inattendu. Le Parlement semblait vouloir éviter que des personnes qui commençaient à recevoir des prestations de la SV se retrouvent dans une tranche d'imposition supérieure par suite de la réception de ces prestations. C'est probablement la même préoccupation qui a justifié l'adoption de l'article 9.1 de la Loi sur la SV qui permet à une personne de demander la cessation du versement des prestations. Si ces dispositions avaient pour objet d'empêcher le recouvrement de prestations dans certaines situations, au détriment d'un autre demandeur qui y aurait eu droit, il en aurait été question. Or, la décision majoritaire ne mentionne pas du tout l'historique législatif.

[17] Le Tribunal a eu raison de soutenir qu'il ne disposait pas du pouvoir inhérent d'autoriser un avantage auquel un demandeur n'a pas droit. Cependant, le Tribunal semble s'être inquiété du fait que M^{me} Larmet ne s'était pas informée au sujet de sa date d'admissibilité aux prestations. Mais si le Tribunal ne dispose pas du pouvoir en *equity* d'accorder une réparation dans un cas où une erreur évidente a été commise et si les dispositions législatives n'empêchent pas la présentation d'une demande de paiement rétroactif de prestations, le comportement de M^{me} Larmet ne devait pas être pris en compte. Le fait que le Tribunal se soit de toute évidence appuyé sur ces éléments de preuve non pertinents semble avoir influencé sa décision.

[18] J'estime que la décision majoritaire n'est pas raisonnable étant donné que le Tribunal n'a pas abordé de façon contextuelle et téléologique le problème d'interprétation de la loi sur lequel il devait statuer. Par conséquent, la décision est annulée. À défaut d'un règlement entre les parties, l'affaire doit être tranchée de nouveau sur le fond par un tribunal différemment constitué.

[19] Étant donné qu'aucune des parties n'en a fait la demande, aucuns dépens ne sont adjugés.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que la présente demande soit accueillie et que l'affaire soit de nouveau tranchée sur le fond par un tribunal différemment constitué.

« R.L. Barnes »

jugé

Traduction certifiée conforme
Linda Brisebois, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-739-11

INTITULÉ : LARMET c MRHDC

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 13 novembre 2012

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE BARNES

DATE DES MOTIFS : Le 3 décembre 2012

COMPARUTIONS :

Graham Webb POUR LA DEMANDERESSE

Carole Vary POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Advocacy Centre for the Elderly
Toronto (Ontario) POUR LA DEMANDERESSE

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario) POUR LE DÉFENDEUR