

A-46-21  
2022 FCA 44

A-46-21  
2022 CAF 44

**Attorney General of Canada** (*Applicant*)

**Le procureur général du Canada** (*demandeur*)

v.

c.

**Marina Burke** (*Respondent*)

**Marina Burke** (*défenderesse*)

**INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. BURKE**

**RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. BURKE**

Federal Court of Appeal, Gleason, Mactavish and Monaghan JJ.A.—By videoconference, February 1; Ottawa, March 15, 2022.

Cour d’appel fédérale, Gleason, Mactavish et Monaghan, J.C.A.—Par vidéoconférence, 1<sup>er</sup> février; Ottawa, 15 mars 2022.

*Pensions — Application for judicial review of Social Security Tribunal (SST) Appeal Division decision dismissing Minister of Employment and Social Development’s appeal from General Division decision holding that Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997–2001 — Respondent born in Trinidad, living in U.S. before relocating to Canada in 1986, becoming Canadian citizen in 1989 — Respondent’s application for old age security spousal allowance approved in 1997 — Respondent stated in application she had resided in Canada since January 1986 — 2013 investigation into respondent’s residency, entitlement to benefits pursuant to Old Age Security Regulations (Regulations), s. 23 uncovering new information with respect to her residency, including undeclared absences from Canada, application for U.S. naturalization — Minister determining respondent stopped residing in Canada in January 1992, having to repay improperly received benefits — Appeal Division finding that while Minister having power to reassess eligibility for benefits “at any time”, including before or after application approved, that power not extending to reassessment of “initial eligibility” decisions — Concluding Minister entitled to recover benefits paid to respondent from August of 2001 to September of 2013, but holding Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997 and July of 2001 — Whether reasonable for Appeal Division to find that Regulations, s. 23, Old Age Security Act (Act), s. 37 precluding Minister from reassessing initial eligibility decisions to approve old age security benefits in order to recover overpayments — Appeal Division’s interpretation of s. 23 unreasonable — Appeal Division in B. R. v. Minister of Employment and Social Development deciding that once pension approved, investigatory provisions of Regulations only allowing Minister to investigate claimant’s future entitlement to benefits — Series of SST decisions adopting this restrictive view of Minister’s powers, others following traditional, more expansive interpretation of Act, Regulations — Question then whether restrictive view*

*Pensions — Demande de contrôle judiciaire de la décision de la division d’appel du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) rejetant l’appel du ministre de l’Emploi et du Développement social de la décision de la division générale du TSS qui a conclu que le ministre n’avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à la défenderesse entre 1997 et 2001 — La défenderesse est née à Trinidad, a vécu aux États-Unis avant de s’installer au Canada en 1986, et a obtenu la citoyenneté canadienne en 1989 — La demande de la défenderesse pour une allocation de conjoint de la Sécurité de la vieillesse a été approuvée en 1997 — La défenderesse avait déclaré dans sa demande qu’elle résidait au Canada depuis janvier 1986 — En 2013, une enquête sur la résidence de la défenderesse et son droit aux prestations aux termes de l’article 23 du Règlement sur la sécurité de la vieillesse (Règlement) a permis de découvrir de nouveaux renseignements concernant sa résidence, notamment ses absences non déclarées du Canada et sa demande de nationalité américaine — Le ministre a déterminé qu’elle avait cessé de résider au Canada en janvier 1992 et qu’elle devait rembourser les prestations qu’elle avait indûment perçues — La division d’appel a conclu que, si le ministre a le pouvoir de réévaluer l’admissibilité aux prestations « en tout temps », y compris avant ou après l’approbation d’une demande, ce pouvoir ne s’étend pas à la réévaluation des décisions « initiales sur l’admissibilité » — Elle a conclu que le ministre avait le droit de recouvrer les prestations versées à la défenderesse d’août 2001 à septembre 2013, mais que le ministre n’avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui lui avaient été versées entre 1997 et juillet 2001 — Était-il raisonnable pour la division d’appel de conclure que l’article 23 du Règlement et l’article 37 de la Loi sur la sécurité de la vieillesse (Loi) empêchent le ministre de réévaluer les décisions initiales d’admissibilité à l’approbation des prestations de la Sécurité de la vieillesse afin de recouvrer le trop-perçu? — L’interprétation de l’article 23 du Règlement par la division d’appel était déraisonnable — La division d’appel, dans B. R. c. Ministre de l’Emploi*

*of Minister's powers adopted by Appeal Division in this case reasonable — Necessary to consider extent of Minister's investigation, verification powers under Act, s. 37, Regulations, s. 23 — Clear that s. 23 not limited in manner suggested by Appeal Division — In concluding that power to reassess eligibility "at any time" not including reassessment of "initial eligibility", Appeal Division reading temporal limitation into Minister's investigatory power that does not appear in text of s. 23 — Appeal Division's comfort or lack thereof with particular interpretation of legislative provision not a reason to read words into legislation that do not appear in text in question — Parliament, not Appeal Division, responsible for balancing of competing policy considerations — Words of Act, s. 37, Regulations, s. 23 "precise and unequivocal", authorizing Minister to reconsider eligibility of individual to old age security benefits "at any time", to recover payments that should not have been made — Interpretation of legislation leading to different conclusion unreasonable — Act making Minister's approval contingent on claimant meeting statutory residence criteria — Appeal Division's understanding that it is Minister's approval that makes someone eligible or entitled to benefits, not claimant's factual circumstances, unreasonable — Minister can reassess initial eligibility decisions, require repayment of benefits claimant has already received — Residency in Canada key to scheme of Act, Regulations — Interpretation of legislation allowing respondent to keep benefits producing absurd result contrary to purpose of operating old age security scheme using sound financial management — In this case, interpretation of legislation precluding Minister from reassessing initial eligibility for benefits, recovering benefits improperly paid not consistent with one of purposes of Act — Respondent declared ineligible to receive any benefits under Old Age Security Act — Application allowed.*

*Construction of Statutes — Social Security Tribunal (SST) Appeal Division decision dismissing Minister of Employment and Social Development's appeal from General Division decision holding that Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997–2001 — Respondent's application for old age security spousal allowance*

*et du Développement social, a décidé qu'une fois qu'une pension avait été approuvée, les dispositions relatives à l'enquête du Règlement permettaient seulement au ministre d'enquêter sur le droit futur du demandeur à des prestations — Une série de décisions du TSS ont suivi, certaines adoptant cette vision plus restrictive des pouvoirs du ministre, d'autres suivant l'interprétation traditionnelle, plus large, de la Loi et du Règlement — La question était donc de savoir si la vision restrictive des pouvoirs du ministre adoptée par la division d'appel en l'espèce était raisonnable — Il était nécessaire de déterminer l'étendue des pouvoirs d'enquête et de vérification du ministre conférés par les articles 37 de la Loi et 23 du Règlement — Il est clair que l'article 23 du Règlement n'est pas limité de la manière proposée par la division d'appel — En concluant que le pouvoir de réévaluer l'admissibilité « en tout temps » n'inclut pas la réévaluation de « l'admissibilité initiale », la division d'appel a interprété le pouvoir d'enquête du ministre comme comportant une limite temporelle qui ne figure pas dans le texte de l'article 23 — Le fait que la division d'appel soit à l'aise ou non avec une interprétation particulière d'une disposition législative n'est pas une raison pour voir dans le libellé de la disposition en question des mots qui n'y figurent pas — C'est au législateur, et non à la division d'appel, qu'il incombe de mettre en balance des considérations de principe concurrentes — Les mots de l'article 37 de la Loi et de l'article 23 du Règlement sont « précis et non équivoques », dans la mesure où ils autorisent le ministre à réexaminer l'admissibilité d'une personne aux prestations de sécurité de la vieillesse « en tout temps », et à recouvrer les paiements qui n'auraient pas dû être versés — Une interprétation des dispositions législatives qui conduit à une conclusion différente est donc déraisonnable — La Loi subordonne l'approbation du ministre à la condition que le demandeur réponde aux critères de résidence prévus par la loi — L'interprétation de la division d'appel selon laquelle c'est l'approbation du ministre qui rend une personne admissible ou qui lui donne droit à des prestations, et non les circonstances factuelles du demandeur, était déraisonnable — Le ministre peut réévaluer les décisions initiales d'admissibilité et exiger le remboursement des prestations que le demandeur a déjà reçues — La résidence au Canada est un élément clé du régime de la Loi et du Règlement — Une interprétation de la loi qui permettrait à la défenderesse de conserver les prestations qu'elle a reçues produirait « une issue absurde » qui va à l'encontre de l'objectif de faire fonctionner le régime de sécurité de la vieillesse selon une saine gestion financière — La défenderesse a été déclarée inadmissible à recevoir des prestations aux termes de la Loi sur la sécurité de la vieillesse — Demande accueillie.*

*Interprétation des lois — La division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) a rejeté l'appel du ministre de l'Emploi et du Développement social de la décision de la division générale du TSS qui a conclu que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à la défenderesse entre 1997 et 2001 — La demande de la*

*approved in 1997 — Respondent stated in application she had resided in Canada since January 1986 — 2013 investigation into respondent's residency, entitlement to benefits pursuant to Old Age Security Regulations (Regulations), s. 23 uncovering new information with respect to her residency, including undeclared absences from Canada, application for U.S. naturalization — Minister determining respondent stopped residing in Canada in January 1992, having to repay improperly received benefits — Appeal Division finding that while Minister having power to reassess eligibility for benefits "at any time", including before or after application approved, that power not extending to reassessment of "initial eligibility" decisions — Concluding Minister entitled to recover benefits paid to respondent from August of 2001 to September of 2013, but holding Minister having no power to recover spousal allowance benefits paid to respondent between 1997 and July of 2001 — Appeal Division's interpretation of s. 23 unreasonable — In concluding that power to reassess eligibility "at any time" not including reassessment of "initial eligibility", Appeal Division reading temporal limitation into Minister's investigatory power not appearing in text of s. 23 — Appeal Division's comfort or lack thereof with particular interpretation of legislative provision not a reason to read words into legislation that do not appear in text in question — Goal of statutory interpretation not to arrive at conclusion with respect to meaning of legislation that is "not wholly inconsistent" with object, purpose of legislation in question — Rather, goal is to ascertain authentic meaning of legislation, one that best reflects text, context, purpose of Act, is harmonious with scheme of Act as a whole.*

This was an application for judicial review of a decision of the Appeal Division of the Social Security Tribunal (SST) dismissing the Minister of Employment and Social Development's appeal from a decision of the General Division of the SST holding that the Minister had no power to recover any of the spousal allowance benefits that had been paid to the respondent between 1997 and 2001.

The respondent was born in Trinidad. In 1982, she and her husband moved to Florida, and in 1986, both relocated to Canada. She became a Canadian citizen three years later. While the respondent maintained that she continued to be resident in Canada until 2014, the General Division found, and the Appeal Division accepted, that the respondent stopped residing in Canada in 1992, becoming a permanent resident of the United States that same year.

In June 1997, the respondent's application for an old age security spousal allowance was approved, retroactive to July of

*défenderesse pour une allocation de conjoint de la Sécurité de la vieillesse a été approuvée en 1997 — En 2013, une enquête sur la résidence de la défenderesse et son droit aux prestations aux termes de l'article 23 du Règlement sur la sécurité de la vieillesse (Règlement) a permis de découvrir de nouveaux renseignements concernant sa résidence, notamment ses absences non déclarées du Canada et sa demande de nationalité américaine — Le ministre a déterminé qu'elle avait cessé de résider au Canada en janvier 1992 et qu'elle devait rembourser les prestations qu'elle avait indûment perçues — La division d'appel a conclu que, si le ministre a le pouvoir de réévaluer l'admissibilité aux prestations « en tout temps », y compris avant ou après l'approbation d'une demande, ce pouvoir ne s'étend pas à la réévaluation des décisions « initiales sur l'admissibilité » — Elle a conclu que le ministre avait le droit de recouvrer les prestations versées à la défenderesse d'août 2001 à septembre 2013, mais que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui lui avaient été versées entre 1997 et juillet 2001 — L'interprétation de l'article 23 du Règlement par la division d'appel était déraisonnable — En concluant que le pouvoir de réévaluer l'admissibilité « en tout temps » n'inclut pas la réévaluation de « l'admissibilité initiale », la division d'appel a interprété le pouvoir d'enquête du ministre comme comportant une limite temporelle qui ne figure pas dans le texte de l'article 23 — Le fait que la division d'appel soit à l'aise ou non avec une interprétation particulière d'une disposition législative n'est pas une raison pour voir dans le libellé de la disposition en question des mots qui n'y figurent pas — L'objectif de l'interprétation des lois n'est pas d'arriver à une conclusion sur le sens de la Loi qui « n'est pas tout à fait incompatible » avec le but de la loi en question — Il s'agit plutôt de vérifier le sens authentique de cette loi; celui qui représente le mieux le texte, le contexte et l'objet de la Loi, et qui est en harmonie avec l'économie générale de la Loi.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) rejetant l'appel du ministre de l'Emploi et du Développement social de la décision de la division générale du TSS qui a conclu que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à la défenderesse entre 1997 et 2001.

La défenderesse est née à Trinidad, et en 1982, elle et son mari ont déménagé en Floride. En 1986, le couple s'est installé au Canada et M<sup>me</sup> Burke a obtenu la citoyenneté canadienne trois ans plus tard. Bien que la défenderesse ait soutenu qu'elle a continué à résider au Canada jusqu'en 2014, la division générale a conclu, et la division d'appel a accepté, que la défenderesse a cessé de résider au Canada en 1992, devenant résidente permanente des États-Unis la même année.

En juin 1997, la demande de la défenderesse pour une allocation de conjoint de la Sécurité de la vieillesse a été approuvée,

1996. The respondent had stated in her application that she had resided in Canada since January 1986, making no mention of the years that she had spent living in the U.S. or the fact that she was a permanent resident of that country. The Minister approved a partial allowance. The respondent's application for an old age security benefit was subsequently approved, in 2000, and she also began to receive a guaranteed income supplement.

In 2013, an investigation into the respondent's residency and entitlement to benefits pursuant to section 23 of the *Old Age Security Regulations* (Regulations) uncovered new information with respect to her residency, including inconsistent addresses for her in Canada, information regarding her undeclared absences from Canada and her application for U.S. naturalization. Payment of the respondent's benefits was suspended and the Minister determined that she had stopped residing in Canada in January of 1992. In accordance with section 37 of the *Old Age Security Act* (Act), the respondent was asked to repay the benefits that she had improperly received in the period between July of 1996 and September of 2013. The General Division of the SST found that the respondent stopped residing in Canada in 1992, and that she had not re-established residence in Canada at any time thereafter. As a result, she did not meet the statutory residency requirements for the spousal allowance that she had been receiving as of July of 1996. The General Division nevertheless found that the respondent had been entitled to receive spousal allowance benefits from July of 1996 up to July of 2001, on the basis that there was no express provision in either the Act or the Regulations that gave the Minister the authority to reassess an initial eligibility decision. The General Division held that the Minister was entitled to recover the benefits that had been paid to the respondent from August of 2001 to September of 2013, but held that the Minister had no power to recover any of the spousal allowance benefits that had been paid to the respondent between 1997 and July of 2001. The Appeal Division found that the General Division had erred in law in its interpretation of section 23 of the Regulations by failing to carry out a complete statutory interpretation analysis, in concluding that the Minister did not have the power to reassess initial eligibility decisions. However, the Appeal Division came to the same conclusion as the General Division with respect to the limits on the ability of the Minister to reassess eligibility for benefits, albeit for different reasons. The Appeal Division found, *inter alia*, that while the Minister has the power to reassess eligibility for benefits "at any time", including before or after an application is approved, that power does not extend to the reassessment of "initial eligibility" decisions. The Appeal Division also found that it does not necessarily follow that a person who is reassessed following an investigation and found to be ineligible for benefits was never "entitled" to the benefits in the first place, and that they must therefore repay all of the benefits received.

rétroactivement à juillet 1996. La défenderesse avait déclaré dans sa demande qu'elle résidait au Canada depuis janvier 1986, sans mentionner les années qu'elle avait passées aux États-Unis ni le fait qu'elle était une résidente permanente de ce pays. Le ministre a approuvé une allocation partielle. La demande de la défenderesse pour une pension de la Sécurité de la vieillesse a éventuellement été approuvée en 2000, et elle a aussi commencé à recevoir un supplément de revenu garanti.

En 2013, une enquête sur la résidence de la défenderesse et son droit aux prestations aux termes de l'article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse* (Règlement) a permis de découvrir de nouveaux renseignements concernant sa résidence, notamment des adresses incohérentes au Canada, des renseignements concernant ses longues absences non déclarées du Canada et sa demande de nationalité américaine. Le versement des prestations de la défenderesse a été suspendu et le ministre a déterminé qu'elle avait cessé de résider au Canada en janvier 1992. Conformément à l'article 37 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (Loi), on a demandé à la défenderesse de rembourser les prestations qu'elle avait indûment perçues entre juillet 1996 et septembre 2013. La division générale du TSS a conclu que la défenderesse avait cessé de résider au Canada en janvier 1992 et qu'elle n'avait jamais rétabli sa résidence au Canada par la suite. La division générale a néanmoins estimé que la défenderesse avait eu droit à des allocations de conjoint de juillet 1996 à juillet 2001 parce qu'aucune disposition expresse de la Loi ou du Règlement ne confère au ministre le pouvoir de réévaluer une décision initiale d'admissibilité. La division générale a conclu que le ministre avait le droit de recouvrer les prestations versées à la défenderesse d'août 2001 à septembre 2013, mais que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui lui avaient été versées entre 1997 et juillet 2001. La division d'appel a conclu que la division générale avait commis une erreur de droit dans son interprétation de l'article 23 du Règlement en omettant de procéder à une analyse complète de l'interprétation de la loi, dans sa conclusion selon laquelle le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer les décisions initiales d'admissibilité. Toutefois, la division d'appel est arrivée à la même conclusion que la division générale en ce qui concerne les limites à la capacité du ministre de réévaluer l'admissibilité aux prestations, quoique pour des raisons différentes. La division d'appel a également conclu, entre autres choses, que, si le ministre a le pouvoir de réévaluer l'admissibilité aux prestations « en tout temps », y compris avant ou après l'approbation d'une demande, ce pouvoir ne s'étend pas à la réévaluation des décisions « initiales sur l'admissibilité ». La division d'appel a conclu aussi qu'il ne s'ensuit pas nécessairement qu'une personne dont le dossier est évalué à nouveau et qui est jugée inadmissible n'a jamais « eu droit » à la prestation d'entrée de jeu et, par conséquent, qu'elle doit en rembourser la totalité.

The main issue was whether it was reasonable for the Appeal Division to find that section 23 of the Regulations and section 37 of the Act preclude the Minister from reassessing initial eligibility decisions to approve old age security benefits in order to recover overpayments.

*Held*, the application should be allowed.

The Appeal Division's interpretation of section 23 of the Regulations was unreasonable. For many years the SST operated on the assumption that the Minister had the power to revisit initial eligibility decisions in order to verify that claimants were in fact eligible for benefits. This assumption changed in *B. R. v. Minister of Employment and Social Development*, wherein an Appeal Division member decided that once a pension had been approved, the investigatory provisions of the Regulations only allowed the Minister to investigate the claimant's future entitlement to benefits. A series of decisions of both the General and Appeal Divisions of the SST followed, with some adopting the more restrictive view of the Minister's powers espoused by the SST in *B. R.*, and others following the traditional, more expansive interpretation of the Act and the Regulations. The question, then, was whether the restrictive view of the Minister's powers adopted by the Appeal Division in this case was reasonable, recognizing that there can be more than one reasonable interpretation of legislation. There is no provision in either the Act or the Regulations providing the Minister with the express power to go back and change initial eligibility decisions. The focus, therefore, had to be on related provisions, such as section 37 of the Act and section 23 of the Regulations. The question for determination was the extent of the Minister's investigation and verification powers conferred by section 23 of the Regulations and recovery powers conferred by section 37 of the Act.

It is true that section 23 of the Regulations speaks to the eligibility of claimants for benefits, whereas section 37 of the Act refers to their entitlement to benefits. However, when regard is had to the text, context and purpose of the Act and Regulations, it is clear that section 23 of the Regulations is not limited in the manner suggested by the Appeal Division. In concluding that the power to reassess eligibility "at any time" does not include reassessment of "initial eligibility", the Appeal Division reads a temporal limitation into the Minister's investigatory power that does not appear in the text of section 23. The Appeal Division's finding on this point was inconsistent with the wording of section 23 itself. The Appeal Division's comfort or lack thereof with a particular interpretation of a legislative provision is not a reason to read words into legislation that do not appear in the text in question. It is Parliament, and not the Appeal Division, that is responsible for the balancing of competing policy considerations such as who should bear the burden for the improper

Il s'agissait de déterminer principalement s'il était raisonnable pour la division d'appel de conclure que l'article 23 du Règlement et l'article 37 de la Loi empêchent le ministre de réévaluer les décisions initiales d'admissibilité à l'approbation des prestations de la Sécurité de la vieillesse afin de recouvrer le trop-perçu.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

L'interprétation de l'article 23 du Règlement par la division d'appel était déraisonnable. Pendant de nombreuses années, le TSS s'appuyait sur l'hypothèse voulant que le ministre avait le pouvoir de revoir les décisions initiales d'admissibilité afin de s'assurer que les demandeurs étaient effectivement admissibles aux prestations. Cette hypothèse a toutefois changé avec la décision *B. R. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, dans laquelle un membre de la division d'appel a décidé qu'une fois qu'une pension avait été approuvée, les dispositions relatives à l'enquête du Règlement permettaient seulement au ministre d'enquêter sur le droit futur du demandeur à des prestations. Une série de décisions de la division générale et de la division d'appel ont suivi, dont certaines ont adopté la vision plus restrictive des pouvoirs du ministre adoptée par le TSS dans *B. R.*, et d'autres qui ont suivi l'interprétation traditionnelle, plus large, de la Loi et du Règlement. La question était donc de savoir si la vision restrictive des pouvoirs du ministre adoptée par la division d'appel en l'espèce était raisonnable, en reconnaissant qu'il peut y avoir plus d'une interprétation raisonnable de la loi. Aucune disposition de la Loi ou du Règlement ne confère au ministre le pouvoir exprès de revenir en arrière et de modifier les décisions initiales d'admissibilité. Il fallait donc se concentrer sur les dispositions connexes, comme l'article 37 de la Loi et l'article 23 du Règlement. La question à trancher était celle de déterminer l'étendue des pouvoirs d'enquête et de vérification du ministre conférés par l'article 23 du Règlement et les pouvoirs de recouvrement conférés par l'article 37 de la Loi.

Il est vrai que l'article 23 du Règlement porte sur l'admissibilité des demandeurs aux prestations, alors que l'article 37 de la Loi porte sur leur droit aux prestations. Toutefois, si l'on tient compte du texte, du contexte et de l'objet de la Loi et du Règlement, il est clair que l'article 23 du Règlement n'est pas limité de la manière proposée par la division d'appel. En concluant que le pouvoir de réévaluer l'admissibilité « en tout temps » n'inclut pas la réévaluation de « l'admissibilité initiale », la division d'appel a interprété le pouvoir d'enquête du ministre comme comportant une limite temporelle qui ne figure pas dans le texte de l'article 23. La conclusion de la division d'appel sur ce point était incompatible avec le libellé de l'article 23 lui-même. Le fait que la division d'appel soit à l'aise ou non avec une interprétation particulière d'une disposition législative n'est pas une raison pour voir dans le libellé de la disposition en question des mots qui n'y figurent pas. C'est au législateur, et non à la division d'appel, qu'il incombe de mettre

payment of legislative benefits. The words of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations are “precise and unequivocal”, inasmuch as they authorize the Minister to reconsider the eligibility of an individual to old age security benefits “at any time”, and to recover payments that should not have been made. An interpretation of the legislation that leads to a different conclusion is thus unreasonable. The conclusion that the Appeal Division erred in its interpretation of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations is confirmed when regard is had to the role of these provisions in the context of the old age security scheme as a whole. Subsection 5(1) of the Act contains a conjunctive list of three requirements that must be satisfied for a person to be qualified for a pension. The Act thus makes the Minister’s approval contingent on a claimant meeting the statutory residence criteria. The Appeal Division’s understanding that it is the Minister’s approval that makes someone eligible or entitled to benefits, and not the claimant’s factual circumstances, was unreasonable in light of the statutory text. The fact that the Minister approved an application does not qualify the person for benefits for all time. It follows that the investigative power described in section 23 of the Regulations means that the Minister can reassess initial eligibility decisions and require repayment of benefits the claimant has already received. A present day determination that a person is not entitled means that they must return benefit payments that they received in the past. The Minister has the power to reassess its decision to pay the benefits, if the individual’s circumstances have changed, and to consider whether they were in fact entitled to receive benefits in the first place. Residency in Canada is key to the scheme of the Act and the Regulations. An interpretation of the section 23 investigative power that allows a person to keep a benefit, despite their not meeting the relevant residency requirement, is a result that is inconsistent with a scheme that provides benefits only to people who meet the eligibility requirement of residency.

Any old age assistance program that is financed through the general tax revenues of the Government of Canada has to balance the need to process benefits applications quickly with financial stewardship of the program. An interpretation of the legislation that would allow the respondent to keep benefits that she had received when she was not eligible for them would produce “an absurd result” that is contrary to the purpose of operating the old age security scheme using sound financial management. The goal of statutory interpretation is not to arrive at a conclusion with respect to the meaning of legislation that is “not wholly inconsistent” with the object and purpose of the legislation in question. It is, rather, to ascertain the authentic

en balance des considérations de principe concurrentes, comme la question de savoir qui doit s’acquitter du fardeau du paiement indu de prestations accordées sous le régime de la loi. Les mots de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement sont « précis et non équivoques », dans la mesure où ils autorisent le ministre à réexaminer l’admissibilité d’une personne aux prestations de sécurité de la vieillesse « en tout temps », et à recouvrer les paiements qui n’auraient pas dû être versés. Une interprétation des dispositions législatives qui conduit à une conclusion différente est donc déraisonnable. La conclusion selon laquelle la division d’appel a commis une erreur dans son interprétation de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement est confirmée lorsqu’on examine le rôle de ces dispositions dans le contexte du régime de sécurité de la vieillesse dans son ensemble. Le paragraphe 5(1) de la Loi contient une liste conjonctive de trois exigences qui doivent être satisfaites pour qu’une personne soit admissible à une pension. La Loi subordonne donc l’approbation du ministre à la condition que le demandeur réponde aux critères de résidence prévus par la loi. L’interprétation de la division d’appel selon laquelle c’est l’approbation du ministre qui rend une personne admissible ou qui lui donne droit à des prestations, et non les circonstances factuelles du demandeur, était donc déraisonnable à la lumière du texte législatif. Le fait que le ministre ait approuvé une demande ne rend pas la personne admissible à des prestations pour toute la période visée. Il s’ensuit que le pouvoir d’enquête décrit à l’article 23 du Règlement signifie que le ministre peut réévaluer les décisions initiales d’admissibilité et exiger le remboursement des prestations que le demandeur a déjà reçues. Si l’on détermine aujourd’hui qu’une personne n’y a pas droit, elle doit restituer les prestations qu’elle a reçues dans le passé. Le ministre a le pouvoir de réévaluer sa décision de verser les prestations si la situation de l’intéressé a changé, et d’examiner s’il avait en fait le droit de recevoir des prestations en premier lieu. La résidence au Canada est un élément clé du régime de la Loi et du Règlement. Une interprétation du pouvoir d’enquête de l’article 23 qui permet à une personne de conserver une prestation, même si elle ne remplit pas la condition de résidence pertinente, est un résultat qui n’est pas compatible avec un régime qui ne fournit des prestations qu’aux personnes qui remplissent la condition d’admissibilité de résidence.

Tout programme d’aide à la vieillesse qui est financé par les recettes fiscales générales du gouvernement du Canada doit trouver un équilibre entre la nécessité de traiter rapidement les demandes de prestations et la gestion financière du programme. Une interprétation de la loi qui permettrait à la défenderesse de conserver les prestations qu’elle a reçues alors qu’elle n’y était pas admissible produirait « une issue absurde » qui va à l’encontre de l’objectif de faire fonctionner le régime de sécurité de la vieillesse selon une saine gestion financière. L’objectif de l’interprétation des lois n’est pas d’arriver à une conclusion sur le sens de la Loi qui « n’est pas tout à fait incompatible » avec le but de la loi en question. Il s’agit plutôt de vérifier le sens

meaning of that legislation—one that best reflects the text, context and purpose of the Act, and is harmonious with the scheme of the Act as a whole. In this case, an interpretation of the legislation that would preclude the Minister from reassessing initial eligibility for benefits and recovering benefits improperly paid is one that is not consistent with one of the purposes of the Act, which is to pay benefits only to people who meet the eligibility criteria set out in the Act. The Appeal Division nevertheless adopted an interpretation of the legislation that allowed precisely that result. Such an interpretation was unreasonable.

The decision of the Appeal Division was set aside, and the appeal from the decision of the General Division was allowed. The matter was not remitted to the Appeal Division. Instead, the respondent was declared to be ineligible to receive benefits under the *Old Age Security Act* from the time that the first benefits were awarded to her on June 2, 1997, up until September of 2013, when the payment of benefits to the respondent was suspended.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8, s. 81(3).  
*Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, s. 111.  
*Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9, ss. 3, 5, 9, 11(7), 34, 37.  
*Old Age Security Regulations*, C.R.C., c. 1246, ss. 21(1), 23, 26.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601.

##### CONSIDERED:

*B. R. v. Minister of Employment and Social Development*, 2018 SST 844; *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Stiel*, 2006 FC 466, [2006] 4 F.C.R. 489.

##### REFERRED TO:

*Canada (Attorney General) v. Redman*, 2020 FCA 209; *Cameron v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 100; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3; *65302 British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, 179 D.L.R. (4th) 577; *M. A. v. Minister of Employment and Social Development*,

authentique de cette loi; celui qui représente le mieux le texte, le contexte et l'objet de la Loi, et qui est en harmonie avec l'économie générale de la Loi. En l'espèce, une interprétation de la loi qui empêcherait le ministre de réévaluer l'admissibilité initiale aux prestations et de recouvrer les prestations versées à tort n'est pas conforme à l'un des objectifs de la Loi, qui est de verser des prestations uniquement aux personnes qui répondent aux critères d'admissibilité énoncés dans la Loi. La division d'appel a néanmoins adopté une interprétation de la loi qui permettait précisément ce résultat. Une telle interprétation était déraisonnable.

La décision de la division d'appel a été annulée, et l'appel de la décision de la division générale a été accueilli. L'affaire n'a pas été renvoyée à la division d'appel pour un nouvel examen. Au lieu, la défenderesse a été déclarée inadmissible à recevoir des prestations aux termes de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, du 2 juin 1997, date à laquelle les premières prestations lui ont été accordées, jusqu'en septembre 2013, lorsque le versement de prestations à la défenderesse a été suspendu.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9, art. 3, 5, 9, 11(7), 34, 37.  
*Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 111.  
*Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8, art. 81(3).  
*Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, C.R.C., ch. 1246, art. 21(1), 23, 26.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*B. R. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844; *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Stiel*, 2006 CF 466, [2006] 4 R.C.F. 489.

##### DÉCISIONS MENTIONNÉES :

*Canada (Procureur général) c. Redman*, 2020 CAF 209; *Cameron c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 100; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3; *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804; *M. A. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 269; *H. Z. c. Ministre*

2020 SST 269; *H. Z. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 550; *C. T. v. Minister of Employment and Social Development and C. A.*, 2021 SST 204; *L. L. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 314; *M. H. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 1128; *C. H. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 368; *C. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 57; *S. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 822; *L. L. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 288; *K. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 268; *C. T. v. Minister of Employment and Social Development and C. A.*, 2020 SST 1227; *S. A. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 509; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770; *Hillier v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 44, 431 D.L.R. (4th) 556, [2019] 2 F.C.R. D-3; *Williams v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FCA 252, [2018] 4 F.C.R. 174; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533; *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, 111 D.L.R. (4th) 1.

## AUTHORS CITED

*House of Commons Debates*, 21st Parl., 5th Sess., Vol. 1, November 1, 1951.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Appeal Division of the Social Security Tribunal (SST) (*Minister of Employment and Social Development v. M. B.*, 2021 SST 8) dismissing the Minister of Employment and Social Development's appeal from a decision of the General Division of the SST (*M. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 22) holding that the Minister had no power to recover any of the spousal allowance benefits that had been paid to the respondent between 1997 and 2001. Application allowed.

## APPEARANCES

*Tiffany Glover* for applicant.  
*Richard Bohrer* and *David Mellor* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 550; *C. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et C. A.*, 2021 TSS 204; *L. L. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 314; *M. H. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 1128; *C. H. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 368; *C. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 57; *S. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 822; *L. L. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 288; *K. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 268; *C. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et C. A.*, 2020 TSS 1227; *S. A. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 509; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770; *Hillier c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 44, [2019] 2 R.C.F. F-3; *Williams c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CAF 252, [2018] 4 R.C.F. 174; *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533; *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202.

## DOCTRINE CITÉE

*Débats de la Chambre des communes*, 21<sup>e</sup> lég., 5<sup>e</sup> sess., vol. 1 (1 novembre 1951).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) (*Ministre de l'Emploi et du Développement social c. M. B.*, 2021 TSS 8) rejetant l'appel du ministre de l'Emploi et du Développement social de la décision de la division générale du TSS (*M. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 22) qui a conclu que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à la défenderesse entre 1997 et 2001. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Tiffany Glover* pour le demandeur.  
*Richard Bohrer* et *David Mellor* pour la défenderesse.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

[1] MACTAVISH J.A.: For many years, Marina Burke collected old age security benefits without disclosing the fact that she was residing in the United States, contrary to the residency requirements of the *Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9 (the Act).

[2] The Appeal Division of the Social Security Tribunal of Canada (SST) found that the Minister of Employment and Social Development could not revisit the original decisions awarding benefits to Ms. Burke, and could only reassess her entitlement to benefits on a going-forward basis. This meant that Ms. Burke would be able to keep the tens of thousands of dollars of benefits that she had received while residing in the U.S.

[3] The Minister seeks judicial review of the decision of the Appeal Division, asserting that it erred in its interpretation of the governing legislation. For the reasons that follow, I agree that the Appeal Division erred in its statutory interpretation analysis, and that its decision was not reasonable. I would therefore grant the Minister's application for judicial review.

#### I. Background

[4] Ms. Burke was born in Trinidad, and in 1982, she and her husband moved to Florida. In 1986, the couple relocated to Canada, and Ms. Burke became a Canadian citizen three years later. The Minister does not dispute that Ms. Burke resided in Canada from January of 1986 to 1992.

[5] While Ms. Burke maintained that she continued to be resident in Canada until 2014, the General Division of the SST found, and the Appeal Division accepted, that Ms. Burke stopped residing in Canada in 1992, becoming a permanent resident of the United States that same year. In 1996, Ms. Burke applied for American naturalization, stating in her application that she had been a permanent resident of the United States since January of 1992, and that she had only left the country for a few brief visits to

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par*

[1] LA JUGE MACTAVISH, J.C.A. : Pendant de nombreuses années, Marina Burke a perçu des prestations de la Sécurité de la vieillesse sans divulguer le fait qu'elle résidait aux États-Unis et qu'elle ne satisfaisait donc pas aux exigences en matière de résidence de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9 (la Loi).

[2] La division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (TSS) a conclu que le ministre de l'Emploi et du Développement social ne pouvait pas revenir sur les décisions initiales accordant des prestations à M<sup>me</sup> Burke, et qu'il pouvait seulement réévaluer son droit aux prestations de façon prospective. Cela signifiait que M<sup>me</sup> Burke pouvait conserver les dizaines de milliers de dollars de prestations qu'elle a perçues lorsqu'elle résidait aux États-Unis.

[3] Le ministre demande le contrôle judiciaire de la décision de la division d'appel, affirmant qu'elle a commis une erreur dans son interprétation des dispositions législatives applicables. Pour les motifs qui suivent, je conviens que la division d'appel a commis une erreur dans son analyse de l'interprétation de la loi et que sa décision n'était pas raisonnable. Par conséquent, j'accueillerais la demande de contrôle judiciaire du ministre.

#### I. Exposé des faits

[4] M<sup>me</sup> Burke est née à Trinidad, et en 1982, elle et son mari ont déménagé en Floride. En 1986, le couple s'est installé au Canada et M<sup>me</sup> Burke a obtenu la citoyenneté canadienne trois ans plus tard. Le ministre ne conteste pas que M<sup>me</sup> Burke a résidé au Canada de janvier 1986 à 1992.

[5] Bien que M<sup>me</sup> Burke ait soutenu qu'elle a continué à résider au Canada jusqu'en 2014, la division générale du TSS a conclu, et la division d'appel a accepté, que M<sup>me</sup> Burke a cessé de résider au Canada en 1992, devenant résidente permanente des États-Unis la même année. En 1996, M<sup>me</sup> Burke a fait une demande de nationalité américaine, déclarant dans celle-ci qu'elle était résidente permanente des États-Unis depuis janvier 1992, et qu'elle n'avait quitté le pays que pour quelques brèves visites à

Trinidad and Canada between 1992 and 1996. Ms. Burke became a naturalized U.S. citizen in 1999.

[6] On June 2, 1997, Ms. Burke’s application for an old age security spousal allowance was approved, retroactive to July of 1996, the month after she turned 60. Ms. Burke had stated in her application that she had resided in Canada since January 1986, making no mention of the years that she had spent living in the U.S. or the fact that she was a permanent resident of that country. The Minister approved a partial allowance for Ms. Burke, based upon her ostensibly having ten years of residency in Canada between 1986 and 1996.

[7] In June of 2000, Ms. Burke applied for an old age security pension benefit, stating in her application that she had not been outside of Canada for more than six months in the previous five years. The Minister approved the application, granting Ms. Burke a partial pension based upon her having 15 years’ residency in Canada between 1986 and 2001. When Ms. Burke turned 65, the Minister deemed her to have applied for a guaranteed income supplement (GIS) and she began receiving both benefits as of July of 2001.

[8] In 2013, two old age security forms addressed to Ms. Burke were returned to the Minister as “undeliverable”. This caused the Minister to initiate an investigation into Ms. Burke’s residency and entitlement to benefits pursuant to section 23 of the *Old Age Security Regulations*, C.R.C., c. 1246 (the Regulations). Subsection 23(2) of the Regulations states that “[t]he Minister may at any time make an investigation into the eligibility of a person to receive a benefit”. The full text of this and other relevant legislative provisions is attached as an appendix to these reasons.

[9] The Minister’s investigation uncovered new information with respect to Ms. Burke’s residency, including inconsistent addresses for her in Canada, information regarding her long, undeclared absences from Canada and her 1996 application for U.S. naturalization.

Trinidad et au Canada entre 1992 et 1996. M<sup>me</sup> Burke a obtenu la nationalité américaine par naturalisation en 1999.

[6] Le 2 juin 1997, la demande de M<sup>me</sup> Burke pour une allocation de conjoint de la Sécurité de la vieillesse a été approuvée, rétroactivement à juillet 1996, le mois suivant son 60<sup>e</sup> anniversaire. M<sup>me</sup> Burke avait déclaré dans sa demande qu’elle résidait au Canada depuis janvier 1986, sans mentionner les années qu’elle avait passées aux États-Unis ni le fait qu’elle était une résidente permanente de ce pays. Le ministre a approuvé une allocation partielle pour M<sup>me</sup> Burke, en se fondant sur le fait qu’elle aurait résidé au Canada pendant dix ans entre 1986 et 1996.

[7] En juin 2000, M<sup>me</sup> Burke a demandé une pension de la Sécurité de la vieillesse, déclarant dans sa demande qu’elle n’avait pas quitté le Canada pendant plus de six mois au cours des cinq années précédentes. Le ministre a approuvé la demande, accordant à M<sup>me</sup> Burke une pension partielle fondée sur le fait qu’elle avait résidé au Canada pendant 15 ans entre 1986 et 2001. Lorsque M<sup>me</sup> Burke a eu 65 ans, le ministre a jugé qu’elle était réputée avoir demandé un supplément de revenu garanti (SRG) et elle a commencé à recevoir les deux prestations à partir de juillet 2001.

[8] En 2013, deux formulaires de la Sécurité de la vieillesse adressés à M<sup>me</sup> Burke ont été retournés au ministre comme étant [TRADUCTION] « non distribuables ». Cela a amené le ministre à ouvrir une enquête sur la résidence de M<sup>me</sup> Burke et son droit aux prestations aux termes de l’article 23 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, C.R.C., ch. 1246 (le Règlement). Le paragraphe 23(2) du Règlement dispose que « [l]e ministre peut, en tout temps, faire enquête sur l’admissibilité d’une personne à une prestation ». Le texte complet de ce Règlement et d’autres dispositions législatives pertinentes est joint en annexe aux présents motifs.

[9] L’enquête du ministre a permis de découvrir de nouveaux renseignements concernant la résidence de M<sup>me</sup> Burke, notamment des adresses incohérentes au Canada, des renseignements concernant ses longues absences non déclarées du Canada et sa demande de nationalité américaine de 1996.

[10] In accordance with section 26 of the Regulations, payment of Ms. Burke's benefits was suspended, and, in October of 2015, the Minister determined that Ms. Burke had stopped residing in Canada in January of 1992. Consequently, she was not entitled to any of the benefits that she had received, as she did not meet the statutory ten-year minimum residency requirement.

[11] In accordance with section 37 of the Act, Ms. Burke was asked to repay the \$115,522.49 in benefits that she had improperly received in the period between July of 1996 and September of 2013. Subsection 37(1) of the Act states that a person who has received a benefit payment to which the person is not entitled shall forthwith return the amount of the benefit payment. Subsection 37(2) of the Act provides that the amount of the benefit overpayment constitutes a debt due to Her Majesty and is recoverable at any time.

[12] Ms. Burke's request for reconsideration of the Minister's decision was dismissed, and she then appealed the Minister's decision to the General Division of the SST. Ms. Burke's appeal was allowed in part, but that decision was subsequently set aside by the Appeal Division of the SST on procedural fairness grounds, and the matter was referred back to the General Division for redetermination.

## II. The General Division Decision

[13] On the redetermination, the General Division [*M. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 22] found that Ms. Burke had stopped residing in Canada in January of 1992, and that she had not re-established residence in Canada at any time thereafter. As a result, she did not meet the statutory residency requirements for the spousal allowance that she had been receiving as of July of 1996.

[14] The General Division nevertheless found that Ms. Burke had been entitled to receive spousal allowance benefits from July of 1996 up to July of 2001, when her application for an old age pension had been approved. This was because there was no express provision in either the Act or the Regulations that gave the Minister the authority to reassess an initial eligibility decision.

[10] Conformément à l'article 26 du Règlement, le versement des prestations de M<sup>me</sup> Burke a été suspendu et, en octobre 2015, le ministre a déterminé que M<sup>me</sup> Burke avait cessé de résider au Canada en janvier 1992. Par conséquent, elle n'avait droit à aucune des prestations qu'elle avait perçues, car elle ne remplissait pas la condition de résidence minimale de dix ans prévue par la loi.

[11] Conformément à l'article 37 de la Loi, on a demandé à M<sup>me</sup> Burke de rembourser les 115 522,49 \$ de prestations qu'elle avait indûment perçues entre juillet 1996 et septembre 2013. Le paragraphe 37(1) de la Loi dispose qu'une personne qui a perçu un paiement de prestations auquel elle n'a pas droit doit immédiatement restituer le montant de ce paiement. Le paragraphe 37(2) de la Loi prévoit que le trop-perçu constitue une créance de Sa Majesté et peut être recouvré en tout temps.

[12] La demande de réexamen de la décision du ministre présentée par M<sup>me</sup> Burke a été rejetée, et elle a ensuite interjeté appel de la décision du ministre auprès de la division générale du T.S.S. L'appel de M<sup>me</sup> Burke a été accueilli en partie, mais cette décision a par la suite été annulée par la division d'appel du T.S.S. pour des raisons d'équité procédurale, et l'affaire a été renvoyée à la division générale pour un nouvel examen.

## II. La décision de la division générale

[13] Lors du nouvel examen, la division générale [*M. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 22] a conclu que M<sup>me</sup> Burke avait cessé de résider au Canada en janvier 1992 et qu'elle n'avait jamais rétabli sa résidence au Canada par la suite. Par conséquent, elle ne remplissait pas les conditions de résidence prévues par la loi en vue d'obtenir l'allocation de conjoint qu'elle percevait depuis juillet 1996.

[14] La division générale a néanmoins estimé que M<sup>me</sup> Burke avait eu droit à des allocations de conjoint de juillet 1996 à juillet 2001, date à laquelle sa demande de pension de vieillesse a été approuvée. Il en était ainsi parce qu'aucune disposition expresse de la Loi ou du Règlement ne confère au ministre le pouvoir de réévaluer une décision initiale d'admissibilité.

[15] While the Minister could not go back and revisit the original eligibility decision, the General Division found that the Minister could reassess Ms. Burke's eligibility for benefits on a going-forward basis at any time after July of 2001, when her application for an old age pension was approved. No exception was made for cases where there had been fraud, or where new facts emerged.

[16] As Ms. Burke had not been eligible for pension benefits as of August of 2001, the General Division held that the Minister was entitled to recover the benefits that had been paid to her from August of 2001 to September of 2013, which was when the Minister had suspended the payment of benefits to Ms. Burke. However, the General Division held that the Minister had no power to recover any of the spousal allowance benefits that had been paid to Ms. Burke between 1997 and July of 2001.

### III. The Appeal Division Decision

[17] The Minister was granted leave to appeal the General Division's decision, and it is the Appeal Division's January 15, 2021, decision [*Minister of Employment and Social Development v. M. B.*, 2021 SST 8] dismissing the Minister's appeal that underlies this application for judicial review.

[18] The Appeal Division accepted the General Division's finding that Ms. Burke had ceased residing in Canada in January of 1992. However, it found that the General Division had erred in law in its interpretation of section 23 of the Regulations by failing to carry out a complete statutory interpretation analysis, in concluding that the Minister did not have the power to reassess initial eligibility decisions.

[19] In particular, the General Division erred because it failed to identify and explore the purpose of the Act, to explain or give context to the words "entitled" in section 37 of the Act and "eligibility" in section 23 of the Regulations, or to consider whether its interpretation was consistent with Parliament's intention in creating the old age security regime.

[15] La division générale a conclu que, bien que le ministre n'avait pas le pouvoir de revenir en arrière et de revoir la décision initiale sur l'admissibilité, il pouvait réévaluer l'admissibilité de M<sup>me</sup> Burke aux prestations de façon prospective à tout moment après juillet 2001, lorsque sa demande de pension de vieillesse a été approuvée. Aucune exception n'a été faite pour les cas où il y avait eu fraude, ou lorsque des faits nouveaux sont apparus.

[16] Comme M<sup>me</sup> Burke n'était pas admissible à des prestations de retraite depuis août 2001, la division générale a conclu que le ministre avait le droit de recouvrer les prestations qui lui avaient été versées d'août 2001 à septembre 2013, date à laquelle le ministre avait suspendu le versement des prestations à M<sup>me</sup> Burke. Toutefois, la division générale a conclu que le ministre n'avait pas le pouvoir de recouvrer les allocations de conjoint qui avaient été versées à M<sup>me</sup> Burke entre 1997 et juillet 2001.

### III. La décision de la division d'appel

[17] Le ministre a obtenu l'autorisation d'interjeter appel de la décision de la division générale, et c'est la décision de la division d'appel du 15 janvier 2021 [*Ministre de l'Emploi et du Développement social c. M. B.*, 2021 TSS 8] rejetant l'appel du ministre qui sous-tend la présente demande de contrôle judiciaire.

[18] La division d'appel a accepté la conclusion de la division générale selon laquelle M<sup>me</sup> Burke avait cessé de résider au Canada en janvier 1992. Toutefois, elle a conclu que la division générale avait commis une erreur de droit dans son interprétation de l'article 23 du Règlement en omettant de procéder à une analyse complète de l'interprétation de la loi, dans sa conclusion selon laquelle le ministre n'avait pas le pouvoir de réévaluer les décisions initiales d'admissibilité.

[19] Plus précisément, la division générale a commis une erreur parce qu'elle a omis de déterminer et d'explorer l'objet de la Loi, d'expliquer ou de mettre en contexte les mots « droit » à l'article 37 de la Loi et « admissibilité » à l'article 23 du Règlement, ou d'examiner si son interprétation était conforme à l'intention du législateur lorsqu'il a créé le régime de sécurité de la vieillesse.

[20] However, after considering the text, context and purpose of the legislative provisions at issue here, the Appeal Division came to the same conclusion as the General Division with respect to the limits on the ability of the Minister to reassess eligibility for benefits, albeit for different reasons.

#### IV. Issues

[21] Ms. Burke did not file a memorandum of fact and law in response to the Minister's application, and she was thus not entitled to make any representations at the hearing of the Minister's application. However, the panel granted leave to Ms. Burke's nephew, David Mellor, to make representations at the hearing on Ms. Burke's behalf.

[22] Mr. Mellor raised a number of issues in his oral submissions, apart from the statutory interpretation issue at the heart of this application. In particular, he argued that it was unfair to make Ms. Burke go back to try to reconstruct her whereabouts years before, when documents and records were no longer available to her.

[23] I agree with counsel for the Attorney General that the only issue that is properly before the Court is the statutory interpretation issue identified in the Attorney General's notice of application. No issue had been taken by Ms. Burke prior to the hearing with the finding made by the General Division and adopted by the Appeal Division of the SST that she did not reside in Canada after January of 1992.

[24] Consequently, there are two questions for determination:

- (1) What is the standard of review?
- (2) Was it reasonable for the Appeal Division to find that section 23 of the Regulations and section 37 of the Act preclude the Minister from reassessing initial eligibility decisions to approving old age security benefits in order to recover overpayments?

[20] Toutefois, après avoir examiné le texte, le contexte et l'objet des dispositions législatives en litige en l'espèce, la division d'appel est arrivée à la même conclusion que la division générale en ce qui concerne les limites à la capacité du ministre de réévaluer l'admissibilité aux prestations, quoique pour des raisons différentes.

#### IV. Les questions en litige

[21] M<sup>me</sup> Burke n'a pas déposé de mémoire des faits et du droit en réponse à la demande du ministre, et elle n'a donc pas eu le droit de présenter des observations lors de l'audience de la demande du ministre. Toutefois, le comité a autorisé le neveu de M<sup>me</sup> Burke, David Mellor, à présenter des observations à l'audience au nom de M<sup>me</sup> Burke.

[22] M. Mellor a soulevé plusieurs questions dans ses observations orales, outre la question de l'interprétation de la loi au cœur de la présente demande. Plus précisément, il a fait valoir qu'il était injuste d'obliger M<sup>me</sup> Burke à revenir en arrière pour essayer de reconstituer ses allées et venues des années auparavant, alors qu'elle ne disposait plus de documents et de dossiers.

[23] Je suis d'accord avec l'avocat du procureur général que la seule question dont la Cour est saisie est celle de l'interprétation de la loi indiquée dans l'avis de demande du procureur général. M<sup>me</sup> Burke n'a pas contesté, avant l'audience, la conclusion de la division générale, adoptée par la division d'appel du T.S.S., selon laquelle elle n'a pas résidé au Canada après janvier 1992.

[24] Par conséquent, j'estime que les deux questions suivantes doivent être tranchées :

- 1) Quelle est la norme de contrôle applicable?
- 2) Était-il raisonnable pour la division d'appel de conclure que l'article 23 du Règlement et l'article 37 de la Loi empêchent le ministre de réévaluer les décisions initiales d'admissibilité à l'approbation des prestations de la Sécurité de la vieillesse afin de recouvrer le trop-perçu?

## V. Standard of Review

[25] The standard of review applicable to decisions of the Appeal Division is that of reasonableness: *Canada (Attorney General) v. Redman*, 2020 FCA 209, at paragraph 12; *Cameron v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 100, at paragraph 3. This includes decisions involving questions of statutory interpretation: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, at paragraph 115.

[26] This is the case even where there has been persistent discord on questions of law in an administrative body's decisions: *Vavilov*, above, at paragraphs 72 and 129. Where, however, a decision maker departs from long-standing practices or established internal authority, it bears the justificatory burden of explaining that departure in its reasons. If the decision maker does not satisfy this burden, the decision will be unreasonable: *Vavilov*, above, at paragraph 131.

[27] That said, it would be antithetical to the rule of law and would lead to legal incoherence if the meaning of a law was to depend on the identity of the individual decision maker. Rather than considering this to be a situation where the correctness standard of review ought to be applied, however, the Supreme Court stated that the more robust form of reasonableness review described in *Vavilov* is capable of guarding against threats to the rule of law: *Vavilov*, above, at paragraph 72.

[28] In reviewing the interpretation of statutory provisions by administrative tribunals, the reviewing court does not undertake its own, *de novo* analysis of the question. Nor does it ask itself what the correct interpretation of the legislation should be. Instead, as is the case where a reviewing court is applying the reasonableness standard to questions of fact, discretion or policy, the Court must examine the administrative decision as a whole, including the reasons provided by the decision maker and the outcome that was reached, in order to determine whether the decision was reasonable: *Vavilov*, above, at paragraphs 75, 83 and 116.

## V. La norme de contrôle

[25] La norme de contrôle applicable aux décisions de la division d'appel est celle de la décision raisonnable : *Canada (Procureur général) c. Redman*, 2020 CAF 209, paragraphe 12; *Cameron c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 100, paragraphe 3. Cela comprend les décisions portant sur des questions d'interprétation des lois : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, paragraphe 115.

[26] C'est le cas même lorsqu'il y a eu une discordance persistante sur des questions de droit dans les décisions d'un organisme administratif : *Vavilov*, précité, paragraphes 72 et 129. Cependant, lorsqu'un décideur s'écarte d'une pratique de longue date ou d'une jurisprudence interne constante, c'est sur ses épaules que repose le fardeau d'expliquer cet écart dans ses motifs. S'il ne s'acquitte pas de ce fardeau, la décision est jugée déraisonnable : *Vavilov*, précité, paragraphe 131.

[27] Cela dit, si le sens d'une loi devait dépendre de l'identité du décideur en particulier, cela serait contraire à la primauté du droit et cela conduirait à une incohérence juridique. Cependant, plutôt que de considérer qu'il s'agit d'une situation où la norme de contrôle de la décision correcte devrait être appliquée, la Cour suprême a déclaré que la forme plus robuste de la norme de contrôle de la décision raisonnable décrite dans l'arrêt *Vavilov* est capable d'offrir une protection contre les menaces à la primauté du droit : *Vavilov*, précité, paragraphe 72.

[28] En contrôlant l'interprétation des dispositions législatives par les tribunaux administratifs, la cour de révision n'entreprend pas sa propre analyse *de novo* de la question. Elle ne se demande pas non plus quelle devrait être l'interprétation correcte de la loi. Au contraire, comme c'est le cas lorsqu'une cour de révision applique la norme de la décision raisonnable à des questions touchant aux faits ou au pouvoir discrétionnaire ou à des questions de principe, la Cour doit examiner la décision administrative dans son ensemble, y compris les motifs fournis par le décideur et le résultat obtenu, afin de déterminer si la décision était raisonnable : *Vavilov*, précité, paragraphes 75, 83 et 116.

[29] In so doing, the reviewing court must focus on the decision maker’s interpretation, keeping in mind that there may be more than one reasonable interpretation of legislation available to an administrative decision maker, based on the text, context and purpose of the legislation: *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3, at paragraphs 16 and 18.

[30] That said, the decision maker’s interpretation of a statutory provision must be consistent with the text, context and purpose of the provision in question. A decision maker cannot adopt an interpretation it knows to be inferior, even if it is plausible, because the interpretation in question appears to be both available and expedient. The decision maker’s responsibility is to discern meaning and legislative intent, and not to “reverse-engineer” its analysis in order to achieve a desired outcome: *Vavilov*, above, at paragraphs 120 and 121.

#### VI. Principles of Statutory Interpretation

[31] Before considering whether the Appeal Division’s interpretation of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations was reasonable, it is useful to summarize the principles of statutory interpretation that the Appeal Division was required to apply.

[32] In *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, the Supreme Court of Canada stated that the words of a statute “are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: at paragraph 10, citing *65302 British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, 179 D.L.R. (4th) 577, at paragraph 50.

[33] While language in a statutory provision is not to be interpreted independently of its context and legislative purpose, the Court nevertheless went on in *Canada Trustco* to observe that where the words of a statutory provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words will play a dominant role in the interpretive process: above, at paragraph 10. Where, however, the words are capable of supporting more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words will play a

[29] Ce faisant, la cour de révision doit se concentrer sur l’interprétation du décideur, en gardant à l’esprit qu’il peut y avoir plus d’une interprétation raisonnable d’une loi à la disposition d’un décideur administratif, en fonction du texte, du contexte et de l’objet de la loi : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3, paragraphes 16 et 18.

[30] Cela dit, l’interprétation d’une disposition législative par le décideur administratif doit être conforme au texte, au contexte et à l’objet de la disposition en question. Un décideur administratif ne peut adopter une interprétation qu’il sait de moindre qualité, même si elle est plausible, simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune. La responsabilité du décideur est de discerner le sens et l’intention du législateur, et non de faire de la rétro-ingénierie de son analyse afin d’obtenir le résultat souhaité : *Vavilov*, précité, paragraphes 120 et 121.

#### VI. Les principes de l’interprétation des lois

[31] Avant d’examiner si l’interprétation de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement par la division d’appel était raisonnable, il est utile de résumer les principes d’interprétation législative que la division d’appel était tenue d’appliquer.

[32] Dans l’arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, la Cour a affirmé qu’« il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » : au paragraphe 10, renvoyant à l’arrêt *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, paragraphe 50.

[33] Bien que le libellé d’une disposition législative ne doive pas être interprété indépendamment de son contexte et de son objet législatif, la Cour a néanmoins ajouté dans l’arrêt *Hypothèques Trustco* que, lorsque le libellé d’une disposition législative est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation : précité, au paragraphe 10. En revanche, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle

lesser role. Although the relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary from case to case, courts must seek to read the provisions as a harmonious whole in every case: *Canada Trustco*, above, at paragraph 10.

[34] With these principles in mind, I turn now to consider the Appeal Division’s interpretation of the old age security regime generally, and, in particular, its interpretation of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations, and whether that interpretation was reasonable.

#### VII. The Appeal Division’s Statutory Interpretation Analysis

[35] The Appeal Division found that the purpose of the old age security regime established by the Act and the Regulations is to provide modest income support to senior residents of Canada in recognition of their contributions to this country. The “metre stick” used by the Minister to measure those contributions is residency in Canada.

[36] The Appeal Division further found that while the Minister has the power to reassess eligibility for benefits “at any time”, including before or after an application is approved, that power does not extend to the reassessment of “initial eligibility” decisions. In coming to this conclusion, the Appeal Division had regard to a number of sections in the Act and the Regulations. It noted that when someone applies for benefits, the Minister has to decide whether the individual meets the eligibility criteria for such benefits. If the Minister decides that the person meets the eligibility criteria, that person “qualifies” for the benefit and is thereafter “entitled” to receive payment of that benefit.

[37] The Appeal Division noted that the Minister has the power under the Regulations to investigate a person’s “eligibility” after an application for benefits has been approved. However, the Regulations do not distinguish between “initial” or “continued” eligibility. If the investigation concludes that a person was not “eligible” for a benefit, payment of their benefit must stop.

moins important. L’incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier d’une cause à l’autre, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux : *Hypothèques Trustco*, précité, au paragraphe 10.

[34] En gardant ces principes à l’esprit, je me penche maintenant sur l’interprétation que la division d’appel a faite du régime de sécurité de la vieillesse en général et, plus précisément, sur son interprétation de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement, et sur la question de savoir si cette interprétation était raisonnable.

#### VII. L’analyse de l’interprétation de la loi par la division d’appel

[35] La division d’appel a conclu que l’objectif du régime de sécurité de la vieillesse établi par la Loi et le Règlement est de fournir un soutien de revenu modeste aux résidents âgés du Canada en reconnaissance de leur apport au Canada. La « norme de comparaison » que le ministre emploie pour évaluer ces contributions est la résidence au Canada.

[36] La division d’appel a également conclu que, si le ministre a le pouvoir de réévaluer l’admissibilité aux prestations « en tout temps », y compris avant ou après l’approbation d’une demande, ce pouvoir ne s’étend pas à la réévaluation des décisions « initiales sur l’admissibilité ». Pour parvenir à cette conclusion, la division d’appel a tenu compte de plusieurs articles de la Loi et du Règlement. Elle a noté que, lorsqu’une personne demande des prestations, le ministre doit décider si elle répond aux critères d’admissibilité à ces prestations. Si le ministre décide que la personne satisfait aux critères d’admissibilité, cette personne « remplit les conditions requises » et a ensuite « droit » au versement de cette prestation.

[37] La division d’appel a noté que le ministre a le pouvoir, en vertu du Règlement, d’enquêter sur l’« admissibilité » d’une personne après l’approbation d’une demande de prestations. Toutefois, le Règlement ne fait pas de distinction entre l’admissibilité « initiale » et « continue ». Si l’enquête conclut que la personne n’était pas « admissible » à une prestation, le versement de celle-ci doit prendre fin.

[38] That said, the Appeal Division found that it does not necessarily follow that a person who is reassessed following an investigation and found to be ineligible for benefits was never “entitled” to the benefits in the first place, and that they must therefore repay all of the benefits received. According to the Appeal Division [at paragraph 82] “[e]ligible” is about the Minister deciding, based on the information they have at a particular time, that the person meets the criteria. “Entitled” is about the Minister having approved a benefit and paying it”.

[39] The Appeal Division also had regard to section 5 of the Act. Amongst other things, this section provides that the Minister is not to pay benefits to people unless they are “qualified” under the residency requirements, and the Minister has approved the application. The Appeal Division noted [at paragraph 94] that the definition of the verb “to qualify” speaks to having “the legal right to have or do something because of the situation you are in”.

[40] The Appeal Division understood from this that a person qualifies for benefits when the Minister approves their application. Once approved, the person is entitled to receive benefit payments, and this entitlement can only be reassessed thereafter on a going-forward basis.

[41] That is, after reviewing the plain meaning of the words “eligible” and “entitled” as they appear in section 23 of the Regulations and in section 37 as well as in other parts of the Act, the Appeal Division concluded that the Minister has the power to assess eligibility at any time, but that “eligibility” does not mean “initial eligibility”.

[42] In coming to this conclusion, the Appeal Division noted that section 37 of the Act provides for the return of benefits when people are not “entitled” to them. Under section 23 of the Regulations, the Minister has the power to investigate whether a person is “eligible” for the benefit in question. “Eligible” and “entitled” are not precisely the same word, and neither term is expressly defined in the legislation.

[38] Cela dit, la division d’appel a conclu qu’il ne s’ensuit pas nécessairement qu’une personne dont le dossier est évalué à nouveau et qui est jugée inadmissible n’a jamais « eu droit » à la prestation d’entrée de jeu et, par conséquent, qu’elle doit en rembourser la totalité. Selon la division d’appel [au paragraphe 82], « [l]e terme “admissible” porte sur la décision du ministre, en fonction des renseignements dont il dispose à un moment précis, selon laquelle la personne remplit les conditions. L’expression “avoir droit” porte sur l’approbation et le versement d’une prestation par le ministre ».

[39] La division d’appel a également tenu compte de l’article 5 de la Loi. Entre autres choses, cet article prévoit que le ministre ne doit verser une prestation qu’à la personne qui « y a droit » selon l’exigence relative à la résidence, et que le ministre a agréé la demande. La division d’appel a noté [au paragraphe 94] que la définition de l’expression « avoir droit » traite du « [TRA-DUCTION] droit légal d’avoir ou de faire quelque chose à cause de la situation dans laquelle l’on se trouve ».

[40] La division d’appel en a compris qu’une personne remplit les conditions requises lorsque le ministre approuve sa demande. Une fois la demande approuvée, la personne a le droit de percevoir des prestations, et ce droit ne peut être réévalué que par la suite, de façon prospective.

[41] C’est-à-dire qu’après avoir examiné le sens ordinaire des termes « admissible » et « avoir droit » tel qu’ils figurent à l’article 23 du Règlement et à l’article 37 ainsi que dans d’autres parties de la Loi, la division d’appel a conclu que le ministre a le pouvoir d’évaluer l’admissibilité à tout moment, mais que « admissibilité » ne signifie pas « admissibilité initiale ».

[42] Pour en arriver à cette conclusion, la division d’appel a noté que l’article 37 de la Loi prévoit la restitution des prestations lorsque les personnes « n’y ont pas droit ». En vertu de l’article 23 du Règlement, le ministre a le pouvoir de vérifier si une personne est « admissible » à la prestation en question. Le terme « admissible » et l’expression « avoir droit » ne sont pas exactement équivalents et ni l’un ni l’autre n’est explicitement défini dans les dispositions législatives.

[43] The fact that different terms are used in the two provisions suggested to the Appeal Division that there is a difference between investigating whether a person was eligible for a benefit in the first place, and deciding whether a person has to repay a benefit already received because they were never entitled to it at all.

[44] The Appeal Division found that the concept of “eligibility” is connected to the process for deciding whether a person meets the threshold criteria for benefits, and that the Minister assesses eligibility under the Act at a particular point in time. In contrast, “entitlement” seems to arise almost exclusively in relation to the payment of benefits, and not in assessing an individual’s threshold eligibility for those benefits.

[45] The Appeal Division observed that the Act establishes eligibility criteria for each type of benefit. Claimants apply for a benefit, and the Minister applies the eligibility criteria, and, if the application is approved, this approval entitles claimants to payment of the benefit.

[46] According to the Appeal Division, the determination that an individual is “eligible” for a benefit is not a statement about whether the Minister’s decision is an error-free assessment of the eligibility criteria. Where new facts come to light, they could impact any new assessment as to whether the claimant meets the eligibility criteria. The Appeal Division found, however, that this affects the individual’s eligibility for, and not their entitlement to benefits.

[47] The Appeal Division concluded that reading the investigation section as giving the Minister the power to reassess initial eligibility is to ignore the difference in the use of the words “eligibility” and “entitlement”, and to misinterpret what makes people eligible for a benefit in a benefits-conferring scheme. According to the Appeal Division, what makes people “eligible” is the Minister approving the application and deciding that the claimant is eligible. Their “entitlement” (the state of having satisfied a set of conditions reached through assessment) can change

[43] Le fait que des termes différents soient utilisés dans les deux dispositions a donné à penser à la division d’appel qu’il y a une différence entre une enquête sur la question de savoir si une personne est admissible à une prestation et le fait d’enquêter sur la question de savoir si une personne doit rembourser une prestation déjà versée parce qu’elle n’y a jamais eu droit.

[44] La division d’appel a conclu que le concept d’« admissibilité » est lié au processus permettant de décider si une personne répond aux exigences minimales relatives à des prestations, et que le ministre évalue l’admissibilité en vertu de la Loi à un moment précis. En comparaison, l’expression « avoir droit » semble découler presque exclusivement du versement de prestations, et non de l’évaluation du seuil d’admissibilité à ces prestations.

[45] La division d’appel a mentionné que la Loi établit des critères d’admissibilité pour chaque type de prestation. Les personnes requérantes font une demande de prestation. Si le ministre applique les critères d’admissibilité et approuve la demande, son approbation donne droit au versement de la prestation à la personne requérante.

[46] Selon la division d’appel, décider qu’une personne est « admissible » à une prestation n’est pas une déclaration sur la question de savoir si la décision du ministre est une évaluation sans erreur des critères d’admissibilité. Lorsque des faits nouveaux ressortent ultérieurement, cela pourrait avoir une incidence sur toute nouvelle évaluation de la question de savoir si la personne requérante satisfait aux critères. La division d’appel a conclu, toutefois, que cela touchait l’admissibilité d’une personne, et non son droit aux prestations.

[47] La division d’appel a conclu que comprendre que la section sur les enquêtes donne au ministre le pouvoir de réévaluer l’admissibilité initiale revient à faire fi de la différence dans l’utilisation des termes « admissibilité » et « avoir droit », et à mal interpréter ce qui rend les personnes admissibles à une prestation dans le cadre d’un régime qui confère des prestations. Selon la division d’appel, ce qui rend les personnes « admissibles » est le fait que le ministre approuve la demande et décide qu’elles sont admissibles. Leur « droit » (l’état d’avoir satisfait à

in the future if the Minister reassesses under the investigative power.

[48] The Appeal Division found that, interpreted this way, it makes more sense that the section 23 investigative power refers to when the investigation itself can take place, but not necessarily what the impact of that investigation can be in terms of repayment. The use of the term “eligible” marks the time and suggests this is a current and forward-looking exercise. If the investigation section worked together with section 37 of the Act to allow the Minister to reassess initial eligibility and to collect overpayments from initial eligibility to reassessment, the use of the term “eligibility” or “initial eligibility” would have been necessary, not the word “entitlement”.

[49] The Appeal Division emphasized that what makes a person eligible for benefits is their age and their residence in Canada. What makes them entitled is the Minister approving the application and paying the benefit. Fraudulent applications nullify entitlement. New facts affect new decisions on eligibility.

[50] In sum, an investigation can change eligibility, which is forward-looking, but not entitlement, which was already (perhaps mistakenly) decided. Based on subsection 5(1) of the Act, eligibility is what underlies “entitlement” to a benefit, and the Minister can investigate but cannot reassess and collect past benefits based on the power to “investigate”.

[51] The Appeal Division acknowledged that its interpretation of the Act and the Regulations meant that Ms. Burke would be able to keep benefits that she had received for which we now know she was not eligible. It further acknowledged that this would be an absurd result—and one that would be inconsistent with the purpose of the Act—if the legislative intent was only to provide benefits to persons who meet the eligibility criteria. The Appeal Division observed that the ability of the Minister to forgive repayment in cases of financial hardship would also be inconsistent with the purpose of the legislation if the legislative intent were so limited.

un ensemble de conditions au terme d’une évaluation) peut changer à l’avenir si le ministre réévalue leur admissibilité en vertu du pouvoir d’enquête.

[48] La division d’appel a estimé que, selon cette interprétation, il est plus logique que le pouvoir d’enquête énoncé à l’article 23 fasse référence au moment où l’enquête elle-même peut avoir lieu, mais pas nécessairement à l’incidence que pourrait avoir cette enquête en ce qui concerne le remboursement. L’emploi du terme « admissible » marque un moment précis et porte à croire qu’il s’agit d’un exercice actuel et applicable à l’avenir. Si la section sur les enquêtes et l’article 37 de la Loi permettaient au ministre de réévaluer l’admissibilité initiale et de recouvrer des trop-perçus à partir de l’admissibilité initiale jusqu’à la réévaluation, il serait nécessaire d’employer le terme « admissibilité » ou « admissibilité initiale », et non le terme « droit ».

[49] La division d’appel a souligné que ce qui rend une personne admissible porte sur son âge et sur sa résidence au Canada. Ce qui lui donne le droit est que le ministre approuve la demande et le versement. Les demandes frauduleuses annulent le droit. Des faits nouveaux influent sur de nouvelles décisions concernant l’admissibilité.

[50] En somme, une enquête peut modifier l’admissibilité, qui est prospective, mais pas le droit, qui a déjà été décidé (peut-être erronément). Selon le paragraphe 5(1) de la Loi, l’admissibilité est ce qui sous-tend le « droit » à une prestation, et le ministre peut enquêter, mais ne peut pas réévaluer et percevoir des prestations antérieures en vertu du pouvoir de faire « enquête ».

[51] La division d’appel a reconnu que son interprétation de la Loi et du Règlement signifiait que M<sup>me</sup> Burke pourrait conserver les prestations qu’elle avait reçues et pour lesquelles nous savons maintenant qu’elle n’était pas admissible. Elle a également reconnu que ce serait une issue absurde — et incompatible avec l’objet de la Loi — si l’intention du législateur était de n’accorder des prestations qu’aux personnes qui répondent aux critères d’admissibilité. La division d’appel a observé que la possibilité pour le ministre de renoncer au remboursement en cas de difficultés financières serait également incompatible avec l’objet de la loi si l’intention du législateur était ainsi limitée.

[52] However, the Appeal Division found that the purpose of the Act is broader than just to provide benefits to persons who meet the eligibility criteria. It is part of the social safety net for seniors, providing them with modest income support to alleviate poverty. It is altruistic, universal, non-contributory and vital for seniors. That purpose is important and, according to the Appeal Division, “goes a long way to soften the blow dealt by situations in which a reassessment ends in a new decision about entitlement but not a reassessment of the initial eligibility” [at paragraph 123]. Moreover, as old age security benefits are part of the social safety net for seniors, the Appeal Division [at paragraph 132] was unprepared to infer that there is a power to “reassess initial eligibility and collect giant overpayments” when the legislation does not clearly say so.

[53] The Appeal Division did acknowledge that its approach required it to draw a different inference: that is, that the power to investigate is limited to “ongoing” eligibility when the word “ongoing” does not appear in the legislation. However, the Appeal Division stated that it had a “fundamental discomfort” in inferring a meaning in legislation where that meaning is ambiguous, and where that inference would result in assessing overpayments years and years after the fact against vulnerable seniors. The Appeal Division stated that it was the Minister who had mistakenly approved Ms. Burke’s application for benefits. Given that the legislation does not clearly state who should bear the burden for the initial eligibility assessment, it would be “extraordinary” to assume that the Minister has such a power.

[54] The Appeal Division thus concluded that the Minister did not have the power to go back to reconsider the June 1997 decision to approve Ms. Burke’s spousal allowance, or the July 2001 decision approving her partial pension and GIS benefits. Ms. Burke could therefore keep all of the benefits that she had received up to September of 2013, when the payment of benefits to her was suspended.

[52] Toutefois, la division d’appel a estimé que l’objet de la loi est plus large que le simple fait de fournir des prestations aux personnes qui répondent aux critères d’admissibilité. La Loi fait partie du filet de sécurité sociale pour les personnes âgées, et fournit un soutien du revenu modeste pour atténuer la pauvreté. Elle est altruiste, universelle, non contributive et cruciale pour les personnes âgées. Cet objet est important et, selon la division d’appel, « contribue grandement à amortir le choc causé par des situations dans lesquelles la réévaluation se solde par une nouvelle décision concernant le droit à la prestation, mais pas une réévaluation de l’admissibilité initiale » [au paragraphe 123]. De plus, comme les prestations de la Sécurité de la vieillesse font partie d’un filet de sécurité sociale pour les personnes âgées, la division d’appel [au paragraphe 132] n’était pas prête à déduire qu’il existe un pouvoir de « réévaluation de l’admissibilité initiale et de recouvrement d’énormes trop-[perçus] » lorsque la loi ne l’indique pas clairement.

[53] La division d’appel a reconnu que son approche revenait à déduire autre chose : que le pouvoir d’enquête se limite à l’admissibilité « continue » alors que ce terme ne figure pas expressément dans le libellé de la Loi. Cependant, la division d’appel a déclaré qu’elle avait une « réticence » à déduire le sens d’une disposition législative où ce sens est ambigu, et à déduire un sens qui entraîne le recouvrement de sommes perçues en trop par des personnes âgées vulnérables de nombreuses années après les faits. La division d’appel a ajouté que c’est le ministre qui avait approuvé la demande de prestations de M<sup>me</sup> Burke par erreur. Étant donné que la question de savoir qui devrait assumer la responsabilité de l’évaluation de l’admissibilité initiale n’est pas énoncée clairement dans la loi, présumer que le ministre possède ce pouvoir serait « extraordinaire ».

[54] La division d’appel a donc conclu que le ministre n’avait pas le pouvoir de réviser sa décision de juin 1997 dans laquelle il approuvait l’allocation de conjoint de M<sup>me</sup> Burke ou son agrément de juillet 2001 de pension partielle et de prestations de SRG. M<sup>me</sup> Burke pouvait donc conserver toutes les prestations qu’elle avait perçues jusqu’en septembre 2013, date à laquelle le versement des prestations à son profit a été suspendu.

VIII. Was the Appeal Division's Statutory Interpretation Analysis Reasonable?

[55] It appears that for many years the SST operated on the assumption that the Minister had the power to revisit initial eligibility decisions in order to verify that claimants were in fact eligible for benefits. This assumption changed, however, in 2018, when a member of the Appeal Division decided otherwise.

[56] That is, in *B. R. v. Minister of Employment and Social Development*, 2018 SST 844, an Appeal Division member decided that once a pension had been approved, the investigatory provisions of the Regulations only allowed the Minister to investigate the claimant's future entitlement to benefits. According to *B. R.*, section 23 of the Regulations did not permit the Minister to go back and revisit the initial approval decision.

[57] What followed the release of the decision in *B. R.* was a series of decisions of both the General and Appeal Divisions of the SST, with some, such as the decision of the Appeal Division in this case, adopting the more restrictive view of the Minister's powers espoused by the SST in *B. R.*: *M. A. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 269; *H. Z. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 550; *C. T. v. Minister of Employment and Social Development and C. A.*, 2021 SST 204; *L. L. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 314; *M. H. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 1128; *C. H. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 368; *C. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 57; and *S. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2020 SST 822.

[58] Other decisions followed the traditional, more expansive interpretation of the Act and the Regulations: *L. L. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 288; *K. B. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 268; *C. T. v. Minister of Employment and Social Development and C. A.*, 2020 SST 1227; and *S. A. v. Minister of Employment and Social Development*, 2021 SST 509.

VIII. L'analyse de l'interprétation de la loi par la division d'appel était-elle raisonnable?

[55] Il semble que, pendant de nombreuses années, le TSS s'appuyait sur l'hypothèse voulant que le ministre avait le pouvoir de revoir les décisions initiales d'admissibilité afin de s'assurer que les demandeurs étaient effectivement admissibles aux prestations. Cette hypothèse a toutefois changé en 2018, lorsqu'un membre de la division d'appel en a décidé autrement.

[56] Dans la décision *B. R. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 844, un membre de la division d'appel a décidé qu'une fois qu'une pension avait été approuvée, les dispositions relatives à l'enquête du Règlement permettaient seulement au ministre d'enquêter sur le droit futur du demandeur à des prestations. La division d'appel a décidé dans l'affaire *B. R.* que l'article 23 du Règlement ne permettait pas au ministre de revenir en arrière et de revoir la décision d'approbation initiale.

[57] La publication de *B. R.* a été suivie d'une série de décisions de la division générale et de la division d'appel du TSS, dont certaines, comme la décision de la division d'appel en l'espèce, ont adopté la vision plus restrictive des pouvoirs du ministre adoptée par le TSS dans *B. R.* : *M. A. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 269; *H. Z. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 550; *C. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et C. A.*, 2021 TSS 204; *L. L. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 314; *M. H. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 1128; *C. H. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 368; *C. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 57; et *S. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 822.

[58] D'autres décisions ont suivi l'interprétation traditionnelle, plus large, de la Loi et du Règlement : *L. L. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 288; *K. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 268; *C. T. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et C. A.*, 2020 TSS 1227; et *S. A. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2021 TSS 509.

[59] The question, then, is whether the restrictive view of the Minister’s powers adopted by the Appeal Division in this case is reasonable, recognizing that there can be more than one reasonable interpretation of legislation: *Vavilov*, above, at paragraph 110; see also *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770, at paragraph 34.

[60] Unlike other benefits-conferring legislation (such as the *Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8, subsection 81(3) and the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, s. 111), there is no provision in either the Act or the Regulations providing the Minister with the express power to go back and change initial eligibility decisions. The focus, therefore, must be on related provisions, such as section 37 of the Act and section 23 of the Regulations, interpreted in light of their text, the context in which they appear in the Act and Regulations and the purpose of the old age security regime as a whole.

[61] I will examine the context in which the legislative provisions appear and the purpose of the old age security regime as a whole in greater detail further on in these reasons. However, brief reference will be made at this point to the purpose of the legislation and the context in which the provisions are situated, by way of introduction to my analysis.

[62] As the Appeal Division observed in Ms. Burke’s case, the purpose of the old age security regime established by the Act and the Regulations is to provide modest income support to senior residents of Canada in recognition of their contributions to this country, and the “metre stick” used by the Minister to measure those contributions is residency in Canada.

[63] Section 3 of the Act identifies when a pension will be payable, either in full or in part. A full pension is payable to individuals who have resided in Canada for at least 40 years after the age of 18: subparagraph 3(1)(c)(iii) of the Act. If a person does not have 40 years of residency, the legislation provides for the possibility of a partial pension. Paragraph 3(2)(b) of the Act sets out a cumulative list of criteria that must be satisfied before a claimant may be paid a partial pension.

[59] La question est donc de savoir si la vision restrictive des pouvoirs du ministre adoptée par la division d’appel en l’espèce est raisonnable, en reconnaissant qu’il peut y avoir plus d’une interprétation raisonnable de la loi : *Vavilov*, précité, au paragraphe 110; voir aussi *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770, au paragraphe 34.

[60] Contrairement à d’autres lois conférant des prestations (comme le *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8, paragraphe 81(3) et la *Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, article 111), aucune disposition de la Loi ou du Règlement ne confère au ministre le pouvoir exprès de revenir en arrière et de modifier les décisions initiales d’admissibilité. Il faut donc se concentrer sur les dispositions connexes, comme l’article 37 de la Loi et l’article 23 du Règlement, interprétées à la lumière de leur texte, du contexte dans lequel elles figurent dans la Loi et le Règlement et de l’objet du régime de sécurité de la vieillesse dans son ensemble.

[61] J’examinerai plus en détail, plus loin dans les présents motifs, le contexte dans lequel les dispositions législatives figurent et l’objet du régime de sécurité de la vieillesse dans son ensemble. Toutefois, en guise d’introduction à mon analyse, je renverrai brièvement à ce stade à l’objet des dispositions législatives et au contexte dans lequel elles se situent.

[62] Comme l’a fait remarquer la Division d’appel dans le cas de M<sup>me</sup> Burke, l’objectif du régime de sécurité de la vieillesse établi par la Loi et le Règlement est de fournir un soutien de revenu modeste aux résidents âgés du Canada en reconnaissance de leur apport au Canada, et le « barème » que le ministre emploie pour évaluer ces contributions au Canada est la résidence au Canada.

[63] L’article 3 de la Loi détermine quand une pension sera payable, en totalité ou en partie. Une pension complète est payable aux personnes qui ont résidé au Canada pendant au moins 40 ans après l’âge de dix-huit ans : sous-alinéa 3(1)c)(iii) de la Loi. Si la période de résidence est inférieure à 40 ans de résidence, la loi prévoit la possibilité de verser une pension partielle. L’alinéa 3(2)b) de la Loi établit une liste cumulative de critères qui doivent être satisfaits avant qu’un demandeur puisse percevoir une pension partielle.

[64] To be eligible for a partial pension, the claimant must:

- (1) Have reached 65 years of age;
- (2) Have resided in Canada after age 18 for an aggregate of 10 years prior to the approval of their application, but less than 40 years; and
- (3) Reside in Canada on the day preceding the day on which their application is approved if the aggregate period of residency after age 18 is less than 20 years.

[65] The actual amount of the pension is based on the number of years that a person has resided in Canada.

[66] Eligibility for the spousal allowance benefit similarly depends on claimants having resided in Canada for ten years at the time of the application for benefits. The GIS is a benefit for pensioners with a low income. Eligibility for the GIS benefit is premised on the claimant's eligibility for a pension, which, as noted in the preceding paragraph, requires residency in Canada: subsection 3(2), paragraphs 11(7)(c) and 11(7)(d) of the Act, and subsection 21(1) of the Regulations.

[67] In accordance with subsection 21(1) of the Regulations, a person resides in Canada if they make their home and ordinarily live in any part of this country.

[68] The Appeal Division recognized that residency in Canada is fundamental to the old age security scheme. It is also not disputed that the pension, spousal allowance and GIS benefits at issue in this case are not payable to a claimant who stops residing in Canada, or is absent from Canada for longer than six months: sections 9 and 11(7) of the Act. Indeed, subsection 5(1) of the Act provides that subject to certain exceptions (none of which apply here) “[n]o pension may be paid to any person unless that person is qualified under subsection 3(1) or (2)” of the Act. As noted above, subsection 3(2) is the provision of the Act that establishes the residency requirement that must be satisfied for a person to be eligible for a partial pension such as that awarded to Ms. Burke.

[64] Pour avoir droit à une pension partielle, le demandeur :

- 1) doit avoir au moins 65 ans;
- 2) doit avoir, après l'âge de 18 ans, résidé en tout au Canada pendant au moins 10 ans mais moins de 40 ans avant la date d'agrément de sa demande;
- 3) si la période totale de résidence est inférieure à 20 ans, devait résider au Canada le jour précédant la date d'agrément de sa demande.

[65] Le montant réel de la pension est calculé selon le nombre d'années de résidence au Canada.

[66] L'admissibilité à l'allocation de conjoint dépend également du fait que les demandeurs avaient résidé au Canada pendant dix ans au moment de la demande de prestations. Le SRG est une prestation offerte aux pensionnés à faible revenu. L'admissibilité à la prestation du SRG repose sur l'admissibilité du demandeur à une pension, qui, comme il est indiqué au paragraphe précédent, exige la résidence au Canada : paragraphe 3(2), alinéa 11(7)c) et alinéa 1(7)d) de la Loi, et paragraphe 21(1) du Règlement.

[67] Selon le paragraphe 21(1) du Règlement, une personne réside au Canada si elle établit sa demeure et vit ordinairement dans une région du Canada.

[68] La division d'appel a reconnu que la résidence au Canada est fondamentale pour le régime de sécurité de la vieillesse. Il n'est pas non plus contesté que la pension, l'allocation de conjoint et les prestations du SRG en litige dans la présente cause ne sont pas payables à un demandeur qui cesse de résider au Canada ou qui est absent du Canada pendant plus de six mois : article 9 et paragraphe 11(7) de la Loi. En effet, le paragraphe 5(1) de la Loi prévoit que, sous réserve de certaines exceptions (dont aucune ne s'applique en l'espèce), « [p]our toucher la pension, la personne qui y a droit aux termes du paragraphe 3(1) ou (2) doit faire agréer la demande qu'elle présente ou qui est présentée en son nom ». Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le paragraphe 3(2) est la disposition de la Loi qui établit l'exigence de résidence qui doit être satisfaite pour

[69] How does the Minister verify that an individual does in fact meet the residency requirements of the Act once a benefit has been approved? By using the investigation and verification powers conferred by section 23 of the Regulations and the recovery powers conferred by section 37 of the Act. The question for determination is the extent of those powers.

#### IX. Text

[70] Insofar as the text of section 23 of the Regulations is concerned, it states that the Minister may verify that an individual who applied for old age security benefits is in fact eligible to receive such benefits. Subsection 23(1) provides that “[t]he Minister, at any time before or after approval of an application ... may require the applicant ... to make available or allow to be made available further information or evidence regarding the eligibility of the applicant ... for a benefit”. As mentioned earlier, subsection 23(2) of the Regulations provides that “[t]he Minister may at any time make an investigation into the eligibility of a person to receive a benefit”.

[71] Subsection 37(1) of the Act states that a person who has received a benefit payment to which the person is not entitled shall forthwith return the amount of the benefit payment. Subsection 37(2) of the Act states that if a person has received or obtained a benefit payment to which the person is not entitled, the amount of the benefit payment constitutes a debt due to Her Majesty and is recoverable at any time.

[72] It is true that section 23 of the Regulations speaks to the eligibility of claimants for benefits, whereas section 37 of the Act refers to their entitlement to benefits. However, when regard is had to the text, context and purpose of the Act and Regulations it is clear that section 23 of the Regulations is not limited in the manner suggested by the Appeal Division.

[73] Returning to the text of section 23 itself, as was noted earlier, subsection 23(2) of the Regulations provides that “[t]he Minister may at any time make an investigation

qu’une personne soit admissible à une pension partielle telle que celle accordée à M<sup>me</sup> Burke.

[69] Comment le ministre vérifie-t-il qu’une personne satisfait effectivement aux exigences de résidence de la Loi une fois qu’une prestation a été approuvée? En utilisant les pouvoirs d’enquête et de vérification conférés par l’article 23 du Règlement et les pouvoirs de recouvrement conférés par l’article 37 de la Loi. La question à trancher est celle de savoir quelle est l’étendue de ces pouvoirs.

#### IX. Le texte

[70] Le texte de l’article 23 du Règlement dispose que le ministre peut vérifier qu’une personne qui a demandé des prestations de sécurité de la vieillesse est effectivement admissible à ces prestations. Le paragraphe 23(1) prévoit que « [l]e ministre peut, avant ou après l’agrément d’une demande [...], exiger que le demandeur [...] permette l’accès à des renseignements ou des éléments de preuve additionnels concernant l’admissibilité du demandeur [...] à une prestation ». Comme nous l’avons indiqué ci-dessus, le paragraphe 23(2) du Règlement dispose que « [l]e ministre peut, en tout temps, faire enquête sur l’admissibilité d’une personne à une prestation ».

[71] Le paragraphe 37(1) de la Loi dispose que le trop-perçu d’une prestation à laquelle on n’a pas droit doit être immédiatement restitué. Le paragraphe 37(2) de la Loi prévoit que le trop-perçu constitue une créance de Sa Majesté dont le recouvrement peut être poursuivi en tout temps.

[72] Il est vrai que l’article 23 du Règlement porte sur l’admissibilité des demandeurs aux prestations, alors que l’article 37 de la Loi porte sur leur droit aux prestations. Toutefois, si l’on tient compte du texte, du contexte et de l’objet de la Loi et du Règlement, il est clair que l’article 23 du Règlement n’est pas limité de la manière proposée par la division d’appel.

[73] Si nous revenons au texte de l’article 23 en soi comme nous l’avons indiqué ci-dessus, le paragraphe 23(2) du Règlement dispose que « [l]e ministre peut, en tout

into the eligibility of a person to receive a benefit” (my emphasis). In concluding that the power to reassess eligibility “at any time” does not include reassessment of “initial eligibility”, the Appeal Division reads a temporal limitation into the Minister’s investigatory power that does not appear in the text of section 23. The Appeal Division’s finding on this point is, accordingly, inconsistent with the wording of section 23 itself.

[74] Indeed, subsection 23(1) expressly states that the Minister may, “at any time before or after approval of an application”, require the applicant to make available further information or evidence regarding the eligibility of the applicant for a benefit (my emphasis). If, one day after an application was approved, the Minister were to reconsider the claimant’s entitlement to benefits, it would, of necessity involve the reconsideration of the claimant’s “initial eligibility” for benefits.

[75] The Appeal Division acknowledged that its interpretation of section 23 of the Regulations required it to infer that the power to investigate is limited to “ongoing” eligibility when the word “ongoing” does not appear in the text of the legislation, nor does any other word with a similar meaning. Once again, the Appeal Division’s interpretation of section 23 requires the reading in of words that do not appear in the text of the provision.

[76] The Appeal Division justified its finding that the investigatory power conferred on the Minister by section 23 is limited to “ongoing” or “continued” eligibility based on its “fundamental discomfort” with interpreting what it found to be an ambiguous provision in a way that would permit the Minister to assess “giant overpayments” against vulnerable seniors, years after the fact. With respect, the Appeal Division’s comfort or lack thereof with a particular interpretation of a legislative provision is not a reason to read words into legislation that do not appear in the text in question. The potential size of an overpayment is also irrelevant to the proper interpretation of section 23.

temps, faire enquête sur l’admissibilité d’une personne à une prestation » [non souligné dans l’original]. En concluant que le pouvoir de réévaluer l’admissibilité « en tout temps » n’inclut pas la réévaluation de « l’admissibilité initiale », la division d’appel interprète le pouvoir d’enquête du ministre comme comportant une limite temporelle qui ne figure pas dans le texte de l’article 23. La conclusion de la division d’appel sur ce point est, par conséquent, incompatible avec le libellé de l’article 23 lui-même.

[74] En effet, le paragraphe 23(1) prévoit expressément que « [l]e ministre peut, avant ou après l’agrément d’une demande », exiger que le demandeur permette l’accès à des renseignements ou des éléments de preuve additionnels concernant l’admissibilité du demandeur à une prestation [non souligné dans l’original]. Si, un jour après l’approbation d’une demande, le ministre devait réexaminer le droit du demandeur aux prestations, cela impliquerait nécessairement le réexamen de l’« admissibilité initiale » du demandeur aux prestations.

[75] La division d’appel a reconnu que son interprétation de l’article 23 du Règlement l’obligeait à déduire que le pouvoir d’enquêter est limité à l’admissibilité « continue » alors que le mot « continue » ni aucun autre mot ayant un sens similaire ne figure dans le texte de la disposition. Une fois de plus, l’interprétation de l’article 23 par la division d’appel commande une lecture de mots qui ne figurent pas dans le texte de la disposition.

[76] La division d’appel a justifié sa conclusion selon laquelle le pouvoir d’enquête conféré au ministre par l’article 23 est limité à l’admissibilité « continue » ou « permanente » par sa « réticence » à interpréter ce qu’elle a jugé être une disposition ambiguë d’une manière qui permettrait au ministre de recouvrer d’« énormes trop-[perçus] » versés à des personnes âgées vulnérables, des années après les faits. En toute déférence, le fait que la division d’appel soit à l’aise ou non avec une interprétation particulière d’une disposition législative n’est pas une raison pour voir dans le libellé de la disposition en question des mots qui n’y figurent pas. Le montant potentiel d’un trop-perçu n’est pas non plus pertinent pour l’interprétation correcte de l’article 23.

[77] The Appeal Division also incorporated into its analysis the policy question of who should bear the burden of an overpayment caused by an application for benefits being approved despite the claimant's lack of entitlement to such benefits. However, it is Parliament, and not the Appeal Division, that is responsible for the balancing of competing policy considerations such as who should bear the burden for the improper payment of legislative benefits: *Hillier v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 44, 431 D.L.R. (4th) 556, [2019] 2 F.C.R. D-3, at paragraph 26; *Williams v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FCA 252, [2018] 4 F.C.R. 174, at paragraphs 46–52.

[78] It also bears noting that the Appeal Division found that the Minister had erred by mistakenly approving Ms. Burke's application for benefits. In so doing, it seemingly ignored the fact that it was Ms. Burke who had provided inaccurate and misleading information to the Minister with respect to her place of residence, thereby inducing the error.

[79] Moreover, the Appeal Division's concern with respect to the repayment of benefits is addressed, at least in part, by subsection 37(4) of the Act. Amongst other things, this provision gives the Minister the discretionary power to remit some or all of the excess payment where the Minister is satisfied that the repayment would cause undue hardship to the debtor.

[80] Finally, while the Appeal Division recognized that the Minister can suspend the payment of benefits while it reassesses an individual's eligibility, it found [at paragraph 92] that this "tells us nothing about the impact of reassessment retroactively" and that "[i]t is not necessarily inconsistent with the idea that reassessment is a forward-looking exercise". The problem with this statement is that it ignores the express language of subsection 23(2), which provides that "[t]he Minister may at any time make an investigation into the eligibility of a person to receive a benefit" (my emphasis).

[77] La division d'appel a également intégré dans son analyse la question de principe qui consiste à savoir qui doit s'acquitter du fardeau d'un trop-perçu causé par l'approbation d'une demande de prestations malgré l'absence de droit du demandeur à ces prestations. Toutefois, c'est au législateur, et non à la division d'appel, qu'il incombe de mettre en balance des considérations de principe concurrentes, comme la question de savoir qui doit s'acquitter du fardeau du paiement indu de prestations accordées sous le régime de la loi : *Hillier c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 44, [2019] 2 R.C.F. F-3, au paragraphe 26; *Williams c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CAF 252, [2018] 4 R.C.F. 174, paragraphes 46 à 52.

[78] Il convient également de noter que la division d'appel a conclu que le ministre avait commis une erreur en approuvant à tort la demande de prestations de M<sup>me</sup> Burke. Ce faisant, elle a apparemment négligé le fait que c'est M<sup>me</sup> Burke qui avait fourni des renseignements inexacts et trompeurs au ministre concernant son lieu de résidence, provoquant ainsi l'erreur.

[79] De plus, le souci de la division d'appel concernant le remboursement des prestations est traité, du moins en partie, par le paragraphe 37(4) de la Loi. Entre autres choses, cette disposition donne au ministre le pouvoir discrétionnaire de faire remise d'une partie ou de la totalité du paiement excédentaire lorsqu'il est convaincu que le remboursement causerait un préjudice injustifié au débiteur.

[80] Enfin, bien que la division d'appel ait reconnu que le ministre peut suspendre le versement des prestations pendant qu'il réévalue l'admissibilité d'une personne, elle a conclu [au paragraphe 92] que cela « ne nous dit rien sur l'incidence de la réévaluation de manière rétroactive » et que « [c]ela n'est pas nécessairement incompatible avec l'idée selon laquelle la réévaluation est un exercice axé sur l'avenir ». Le problème que suscite cette déclaration est qu'elle ne tient pas compte du libellé exprès du paragraphe 23(2) qui dispose que « [l]e ministre peut, en tout temps, faire enquête sur l'admissibilité d'une personne à une prestation » [non souligné dans l'original].

[81] As was noted earlier, while regard also has to be given to the context and purpose of a statutory provision in ascertaining its meaning, where the words used are “precise and unequivocal”, their ordinary meaning will usually play a more significant role in the interpretive exercise: *Canada Trustco*, above, at paragraph 10.

[82] The words of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations are “precise and unequivocal”, inasmuch as they authorize the Minister to reconsider the eligibility of an individual to old age security benefits “at any time”, and to recover payments that should not have been made. An interpretation of the legislation that leads to a different conclusion is thus unreasonable.

#### X. Context

[83] The conclusion that the Appeal Division erred in its interpretation of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations is confirmed when regard is had to the role of these provisions in the context of the old age security scheme as a whole.

[84] Section 34 of the Act gives the Governor in Council the power to make regulations carrying out the purposes and provisions of the Act. Paragraph 34(j) authorizes the making of regulations providing for the suspension of the payment of benefits during an investigation into the eligibility of the beneficiary for such benefits. The Appeal Division concluded that the term “eligibility” referred to the initial decision approving an application for benefits. On the Appeal Division’s own interpretation of the word “eligible”, paragraph 34(j) of the Act clearly contemplates investigations into an original determination that an individual meets the residency requirements of the Act.

[85] This interpretation is borne out by subsection 26(1) of the Regulations, which provides that “[t]he Minister shall suspend the payment of a benefit in respect of any beneficiary where it appears to him that the beneficiary is ineligible for payment of the benefit” (my emphasis). Subsection 26(1) further states that the Minister “may suspend the payment where it appears to him that further

[81] Comme nous l’avons déjà mentionné, bien qu’il faille également tenir compte du contexte et de l’objet d’une disposition législative pour en déterminer le sens, lorsque les mots utilisés sont « précis et non équivoque[s] », leur sens ordinaire joue habituellement un rôle plus important dans l’exercice d’interprétation : *Hypothèques Trustco*, précité, au paragraphe 10.

[82] Les mots de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement sont « précis et non équivoques », dans la mesure où ils autorisent le ministre à réexaminer l’admissibilité d’une personne aux prestations de sécurité de la vieillesse « en tout temps », et à recouvrer les paiements qui n’auraient pas dû être versés. Une interprétation des dispositions législatives qui conduit à une conclusion différente est donc déraisonnable.

#### X. Le contexte

[83] La conclusion selon laquelle la division d’appel a commis une erreur dans son interprétation de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement est confirmée lorsqu’on examine le rôle de ces dispositions dans le contexte du régime de sécurité de la vieillesse dans son ensemble.

[84] L’article 34 de la Loi donne au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements d’application de la loi. L’alinéa 34j) autorise l’adoption de règlements prévoyant la suspension du service d’une prestation pendant toute enquête sur l’admissibilité du prestataire. La division d’appel a conclu que le terme « admissibilité » faisait référence à la décision initiale approuvant une demande de prestations. Selon la propre interprétation du mot « admissible » par la division d’appel, l’alinéa 34j) de la Loi prévoit clairement la tenue d’enquêtes sur la détermination initiale qu’une personne satisfait aux exigences de résidence de la Loi.

[85] Cette interprétation est confirmée par le paragraphe 26(1) du Règlement, qui prévoit que « [l]e ministre doit suspendre le versement d’une prestation à l’égard de tout prestataire lorsqu’il lui semble que le prestataire n’est pas admissible au versement de la prestation » [non souligné dans l’original]. Le paragraphe 26(1) dispose en outre que le ministre « peut [...] suspendre le versement

inquiry into the eligibility of the beneficiary is necessary” (my emphasis). Such suspension is to continue “until evidence satisfactory to the Minister is given that the beneficiary is eligible for the benefit” (my emphasis).

[86] This provision clearly contemplates the re-examination of an individual’s eligibility for benefits, as a person is not eligible for a pension if the law says one cannot be paid to them. Subsection 5(1) of the Act says precisely that: pensions may only be paid to persons who qualify for benefits.

[87] That is, subsection 5(1) of the Act contains a conjunctive list of three requirements that must be satisfied for a person to be qualified for a pension. These are:

- (1) That person is qualified under subsection 3(1) or (2) of the Act;
- (2) An application for a pension has been made by or on behalf of that person; and
- (3) The application has been approved.

[88] These are three separate requirements, and no pension may be paid to any person unless they satisfy all three requirements. Thus, the fact that an application for a pension has been made does not mean that the person is qualified for a pension. Similarly, and more importantly for our purposes, the fact that an application for benefits has been approved does not mean that a pension may be paid to the person if they are not qualified under subsection 3(1) or (2) of the Act.

[89] The Act thus makes the Minister’s approval contingent on a claimant meeting the statutory residence criteria. The Appeal Division’s understanding that it is the Minister’s approval that makes someone eligible or entitled to benefits, and not the claimant’s factual circumstances is thus unreasonable in light of the statutory text.

lorsqu’une plus ample enquête sur l’admissibilité du prestataire lui paraît nécessaire » [non souligné dans l’original]. Cette suspension doit se poursuivre « jusqu’à ce que le ministre ait reçu des preuves satisfaisantes démontrant que le prestataire est admissible à la prestation » [non souligné dans l’original].

[86] Cette disposition prévoit manifestement le réexamen de l’admissibilité d’une personne aux prestations, car une personne n’est pas admissible à une pension si la loi dispose qu’elle ne peut pas en recevoir une. C’est ce que le paragraphe 5(1) de la Loi indique précisément : les pensions ne peuvent être versées qu’aux personnes qui remplissent les conditions requises pour bénéficier des prestations.

[87] En effet, le paragraphe 5(1) de la Loi contient une liste conjonctive de trois exigences qui doivent être satisfaites pour qu’une personne soit admissible à une pension. Ces exigences sont les suivantes :

- 1) Cette personne remplit les conditions requises énumérées au paragraphe 3(1) ou (2) de la Loi;
- 2) Une demande de pension a été faite par cette personne ou en son nom;
- 3) La demande a été approuvée.

[88] Il s’agit de trois exigences distinctes, et aucune pension ne peut être versée à une personne si elle ne satisfait pas à celles-ci. Ainsi, le fait qu’une demande de pension ait été déposée ne signifie pas que la personne a droit à une pension. De même, et plus important encore pour notre objet, le fait qu’une demande de prestations ait été approuvée ne signifie pas qu’une pension peut être versée à la personne si elle ne remplit pas les conditions requises en vertu du paragraphe 3(1) ou (2) de la Loi.

[89] La Loi subordonne donc l’approbation du ministre à la condition que le demandeur réponde aux critères de résidence prévus par la loi. L’interprétation de la division d’appel selon laquelle c’est l’approbation du ministre qui rend une personne admissible ou qui lui donne droit à des prestations, et non les circonstances factuelles du demandeur, est donc déraisonnable à la lumière du texte législatif.

[90] There is an ongoing prohibition against paying pensions to people who do not meet all three of the requirements, even if they have applied for a pension, and the Minister has approved the application. The fact that the Minister approved an application does not qualify the person for benefits for all time under subsection 3(1) or (2) of the Act. All it means is the Minister was satisfied at the time that the application was approved time that the person qualified for benefits, based upon the information available to the Minister.

[91] It follows from this that, when read in conjunction with the requirement in section 37 of the Act to return benefits to which people are not entitled, the investigative power described in section 23 of the Regulations means that the Minister can reassess initial eligibility decisions and require repayment of benefits the claimant has already received.

[92] The text of section 37 also contradicts the Appeal Division's finding that "entitlement" to benefits cannot be reassessed retroactively, or that "entitlement" means having a legal right to benefits that starts with the Minister's approval of an application.

[93] Subsection 37(1) requires that "[a] person who has received or obtained ... a benefit payment to which the person is not entitled ... shall forthwith return ... the amount of the benefit payment". The past tense of the verbs "has received or obtained" describes past benefit payments, whereas "entitled" is described in the present tense with "is not" [my emphasis]. Taken together, this means a present day determination that a person is not entitled means that they must return benefit payments that they received in the past.

[94] In addition, subsection 37(4) of the Act allows a claimant to ask the Minister to forgive some portion of an overpayment if, amongst other things, it resulted from an administrative error, or if repayment would cause the individual undue hardship. If the Minister were not entitled to look back and reassess a claimant's entitlement to benefits that were paid prior to the reassessment, then

[90] Il existe une interdiction permanente de verser des pensions aux personnes qui ne remplissent pas ces trois conditions, même si elles ont demandé une pension et que le ministre a approuvé leur demande. Le fait que le ministre ait approuvé une demande ne rend pas la personne admissible à des prestations pour toute la période visée par le paragraphe 3(1) ou (2) de la Loi. Tout ce que cela signifie, c'est que le ministre était convaincu, au moment où la demande a été approuvée, que la personne était admissible aux prestations, compte tenu des renseignements dont il disposait.

[91] Il s'ensuit que, lorsqu'il est lu conjointement avec l'exigence de l'article 37 de la Loi voulant que les prestations auxquelles les gens n'ont pas droit soient remboursées, le pouvoir d'enquête décrit à l'article 23 du Règlement signifie que le ministre peut réévaluer les décisions initiales d'admissibilité et exiger le remboursement des prestations que le demandeur a déjà reçues.

[92] Le texte de l'article 37 contredit également la conclusion de la division d'appel selon laquelle le « droit » aux prestations ne peut être réévalué rétroactivement, ou que ce « droit » signifie avoir un droit aux prestations découlant de la loi qui commence avec l'approbation d'une demande par le ministre.

[93] La version anglaise du paragraphe 37(1) de la Loi dispose que « *[a] person who has received or obtained [...] a benefit payment to which the person is not entitled [...] shall forthwith return [...] the amount of the benefit payment* ». Le passé des verbes « *has received or obtained* » (a reçu ou obtenu) décrit des prestations antérieures, tandis que « *entitled* » (a droit) est décrit au présent par les mots « *is not* (n'a pas) » [non souligné dans l'original]. Dans l'ensemble, cela signifie que, si l'on détermine aujourd'hui qu'une personne n'y a pas droit, elle doit restituer les prestations qu'elle a reçues dans le passé.

[94] De plus, le paragraphe 37(4) de la Loi permet à un prestataire de demander au ministre de renoncer à une partie d'un paiement versé en excédent si, entre autres, la créance résulte d'une erreur administrative ou si le remboursement risque de causer un préjudice injustifié au prestataire. Si le ministre n'avait pas le droit de revenir en arrière et de réévaluer le droit d'un prestataire à des

the Minister would not be able to collect past benefit amounts owing, rendering subsection 37(4) of the Act meaningless. Parliament is presumed to avoid including superfluous sections in legislation: *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533, at paragraph 178.

[95] Section 37 thus recognizes there will be cases where individuals have been paid benefits to which they are not entitled. It does not limit in any way the obligation to repay such benefits. In particular, it does not exempt payments that are made after an application is first approved. It follows that the Minister has the power to reassess its decision to pay the benefits, if the individual's circumstances have changed, and to consider whether they were in fact entitled to receive benefits in the first place.

[96] As the Appeal Division itself acknowledged, residency in Canada is key to the scheme of the Act and the Regulations. Indeed, as noted above, section 5 of the Act is clear that no pension may be paid to any person unless that person satisfies the residency requirements set out in section 3 of the Act. This prohibits paying a pension to a person who is not qualified for benefits, even if the Minister has approved their application.

[97] The Appeal Division further acknowledged that an interpretation of the section 23 investigative power that allows a person to keep a benefit, despite their not meeting the relevant residency requirement, is a result that is inconsistent with a scheme that provides benefits only to people who meet the eligibility requirement of residency. I agree.

[98] However, the Appeal Division justified its seemingly inconsistent interpretation of the section 23 investigative power on the basis that the purpose of the old age security scheme is broader than just providing benefits to people who meet the eligibility requirement of residency in Canada. This then takes us to a consideration of the purpose of the legislative scheme in general, and section 23 of the Regulations in particular.

prestations qui ont été versées avant la réévaluation, il ne pourrait alors pas percevoir les montants des prestations antérieures dues, ce qui rendrait le paragraphe 37(4) de la Loi sans objet. Le législateur est présumé ne pas inclure d'articles superflus dans une loi : *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533, au paragraphe 178.

[95] L'article 37 reconnaît donc qu'il y aura des cas où des personnes auront reçu des prestations auxquelles elles n'ont pas droit. Il ne limite en aucune façon l'obligation de rembourser ces prestations. Plus précisément, il n'exempte pas les paiements effectués après la première approbation d'une demande. Il s'ensuit que le ministre a le pouvoir de réévaluer sa décision de verser les prestations si la situation de l'intéressé a changé, et d'examiner s'il avait en fait le droit de recevoir des prestations en premier lieu.

[96] Comme la division d'appel l'a elle-même reconnu, la résidence au Canada est un élément clé du régime de la Loi et du Règlement. En effet, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'article 5 de la Loi indique clairement qu'aucune pension ne peut être versée à une personne à moins qu'elle ne remplisse les conditions de résidence énoncées à l'article 3 de la Loi. Cette disposition interdit de verser une pension à une personne qui n'est pas admissible aux prestations, même si le ministre a approuvé sa demande.

[97] La division d'appel a également reconnu qu'une interprétation du pouvoir d'enquête de l'article 23 qui permet à une personne de conserver une prestation, même si elle ne remplit pas la condition de résidence pertinente, est un résultat qui n'est pas compatible avec un régime qui ne fournit des prestations qu'aux personnes qui remplissent la condition d'admissibilité de résidence. Je suis du même avis.

[98] Toutefois, la division d'appel a justifié son interprétation apparemment incohérente du pouvoir d'enquête prévu à l'article 23 par le fait que l'objet du régime de sécurité de la vieillesse est plus large que le simple fait de fournir des prestations aux personnes qui satisfont au critère d'admissibilité de résidence au Canada. Cela nous amène à examiner l'objet du régime législatif en général, et plus précisément, de l'article 23 du Règlement.

## XI. Purpose

[99] As noted earlier, the Appeal Division found that the old age security program is a benefits-conferring scheme, and that the object and purpose of the Act and the Regulations is to provide modest income support to seniors in recognition of their contributions to Canada. The Appeal Division further found that residency in Canada is the “metre stick” used by the Minister to measure those contributions.

[100] The Appeal Division further observed that in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Stiel*, 2006 FC 466, [2006] 4 F.C.R. 489, the Federal Court held that the old age security regime is “altruistic in purpose”. Unlike the benefits conferred under the *Canada Pension Plan*, old age security benefits are “universal and non-contributory, based exclusively on residence in Canada”: *Stiel*, above, at paragraphs 28–29.

[101] The Appeal Division found that the Minister’s “most compelling argument” was that a restrictive interpretation of the Act and the Regulations would mean that Ms. Burke could keep benefits that she had received for a period during which, as we now know, she was not eligible for benefits. The Appeal Division acknowledged that this would be “an absurd result”, and one that would be inconsistent with the purpose of the Act, if the legislative intent were only to provide benefits to persons who meet the eligibility criteria.

[102] However, as noted earlier, the Appeal Division found that the purpose of the Act is broader than that, in that it is part of the social safety net for seniors, providing them with modest income support. According to the Appeal Division, this purpose is important, and it goes a long way to “soften the blow” created by situations where a reassessment results in a new decision about entitlement, but not a reassessment of the initial eligibility.

## XI. L’objet

[99] Comme nous l’avons mentionné précédemment, la division d’appel a conclu que le programme de sécurité de la vieillesse est un régime qui confère des prestations et que l’objet et le but de la Loi et du Règlement sont de fournir un soutien du revenu modeste aux personnes âgées en reconnaissance de leur apport au Canada. La division d’appel a également conclu que la résidence au Canada est le « barème » utilisé par le ministre pour mesurer ces contributions.

[100] La division d’appel a également fait remarquer que, dans la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Stiel*, 2006 CF 466, [2006] 4 R.C.F. 489, la Cour fédérale a conclu que le régime de sécurité de la vieillesse a un « objectif altruiste ». Contrairement aux prestations conférées par le *Régime de pensions du Canada*, les prestations de sécurité de la vieillesse sont « universelles et non contributives, et fondées exclusivement sur la résidence au Canada » : *Stiel*, précitée, aux paragraphes 28 et 29.

[101] La division d’appel a estimé que « l’argument le plus convaincant » du ministre était qu’une interprétation restrictive de la Loi et du Règlement signifierait que M<sup>me</sup> Burke pourrait conserver les prestations qu’elle a reçues pour une période pendant laquelle, comme nous le savons maintenant, elle n’était pas admissible à des prestations. La division d’appel a également reconnu que ce serait une « issue absurde », incompatible avec l’objet de la Loi, si l’intention du législateur était de n’accorder des prestations qu’aux personnes qui répondent aux critères d’admissibilité.

[102] Toutefois, comme nous l’avons déjà mentionné, la division d’appel a conclu que l’objet de la Loi est plus large que cela, en ce sens qu’elle fait partie du filet de sécurité sociale pour les personnes âgées, en leur fournissant un soutien du revenu modeste. Selon la division d’appel, cet objet est important et contribue grandement « à amortir le choc » causé par des situations dans lesquelles la réévaluation se solde par une nouvelle décision concernant le droit à la prestation, mais pas une réévaluation de l’admissibilité initiale.

[103] The Appeal Division’s description of the purpose of the old age security scheme is accurate, as far as it goes. There is, however, another aspect to the scheme’s purpose that was not considered by the Appeal Division but cannot be ignored.

[104] The Minister filed an affidavit with the SST from Elizabeth Charron, a legislative officer for Old Age Security Policy, Legislation and Statistics at Employment and Social Development Canada. Ms. Charron observes that any old age assistance program that is financed through the general tax revenues of the Government of Canada has to balance the need to process benefits applications quickly with financial stewardship of the program.

[105] This need for sound financial management of the program is illustrated by a statement by the Honourable Paul Martin Sr., the then-Minister of Health and Welfare during second reading of the Bill [No. 13] that introduced the *Old Age Security Act* in 1951. Minister Martin stated [at page 645 of the *House of Commons Debates*, 21st Parl., 5th Sess., Vol. 1 (November 1, 1951)] that “it is clearly my duty to make sure that those who are qualified get the pension, and the implication quite clearly was, and properly so, that the man or woman who is not entitled cannot legitimately, in the name of good government, be given a pension which the Act does not provide for” (my emphasis). Indeed, subsection 5(1) of the Act provides precisely that.

[106] Put simply, the investigative authority under section 23 of the Regulations allows the Minister to reassess an individual’s eligibility for benefits where, for example, new information surfaces, or where errors, misrepresentation or even fraud has occurred, ensuring that only those entitled to benefits actually receive them. Section 37 of the Act allows the Minister to recover benefits that were improperly paid to a claimant.

[107] An interpretation of the legislation that would allow Ms. Burke to keep benefits that she had received

[103] La description que fait la division d’appel de l’objet du régime de sécurité de la vieillesse est exacte, en soi. Il existe toutefois un autre aspect de l’objet du régime qui n’a pas été pris en compte par la division d’appel, mais dont on ne peut faire abstraction.

[104] Le ministre a déposé auprès du TSS un affidavit d’Elizabeth Charron, agente des mesures législatives pour Politique sur la sécurité de la vieillesse, Législation et Statistiques à Emploi et Développement social Canada. M<sup>me</sup> Charron fait remarquer que tout programme d’aide à la vieillesse qui est financé par les recettes fiscales générales du gouvernement du Canada doit trouver un équilibre entre la nécessité de traiter rapidement les demandes de prestations et la gestion financière du programme.

[105] La nécessité d’une saine gestion financière du programme est illustrée par une déclaration de l’honorable Paul Martin père, alors ministre de la Santé et du Bien-être social, lors de la deuxième lecture du projet de loi [n° 13] qui a introduit la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* en 1951. Le ministre Martin a déclaré [à la page 679 des *Débats de la Chambre des communes*, 21<sup>e</sup> lég., 5<sup>e</sup> sess., vol. 1 (1 novembre 1951)] qu’ « il est nettement de mon devoir de m’assurer que les personnes admissibles reçoivent la pension. Il découle de là, fort justement d’ailleurs, que l’homme ou la femme qui ne sont pas admissibles ne peuvent légitimement, au nom de la saine administration des affaires du pays, toucher une pension que la loi ne prévoit pas » [non souligné dans l’original]. En effet, c’est ce que le paragraphe 5(1) de la Loi prévoit précisément.

[106] 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 une fraude ont été commises, ce qui permet de s’assurer que seules les personnes ayant droit aux prestations les reçoivent effectivement. L’article 37 de la Loi permet au ministre de recouvrer les prestations qui ont été indûment versées à un prestataire.

[107] Une interprétation de la loi qui permettrait à M<sup>me</sup> Burke de conserver les prestations qu’elle a reçues

when she was not eligible for them would indeed produce, to use the Appeal Division’s language, “an absurd result” that is contrary to the purpose of operating the old age security scheme using sound financial management and paying benefits only to those who meet the clear residency requirements of the Act.

[108] Finally, the Appeal Division stated [at paragraph 75] that narrowly interpreting the Minister’s investigative power to preclude the reassessment of initial eligibility decisions, thereby allowing individuals who did not meet the threshold residency requirement to collect benefits for a period was “not wholly inconsistent with the object and purpose of the ... Act” (my emphasis). This was because the result would be that the Minister provided modest income support to a senior who contributed to Canada.

[109] With respect, the goal of statutory interpretation is not to arrive at a conclusion with respect to the meaning of legislation that is “not wholly inconsistent” with the object and purpose of the legislation in question. It is, rather, to ascertain the authentic meaning of that legislation—one that best reflects the text, context and purpose of the Act, and is harmonious with the scheme of the Act as a whole.

[110] In this case, an interpretation of the legislation that would preclude the Minister from reassessing initial eligibility for benefits and recovering benefits improperly paid is one that is not consistent with one of the purposes of the Act, which is to pay benefits only to people who meet the eligibility criteria set out in the Act. The Appeal Division nevertheless adopted an interpretation of the legislation that allowed precisely that result.

## XII. Conclusion

[111] Despite the fact that Ms. Burke failed to meet the clear residency requirements of the Act, the Appeal Division found that the Minister could not recover the overpayments made to her. This finding was based on the Appeal Division’s unreasonable conclusion that the legal basis for entitlement to benefits was the Minister’s

alors qu’elle n’y était pas admissible produirait effectivement, pour reprendre les termes de la division d’appel, « une issue absurde » qui va à l’encontre de l’objectif de faire fonctionner le régime de sécurité de la vieillesse selon une saine gestion financière et de ne verser des prestations qu’aux personnes qui répondent aux exigences claires de la Loi en matière de résidence.

[108] Enfin, la division d’appel a déclaré [au paragraphe 78] qu’une interprétation étroite du pouvoir d’enquête du ministre visant à empêcher la réévaluation des décisions initiales en matière d’admissibilité, permettant ainsi aux personnes qui ne satisfont pas à l’exigence minimale de résidence de toucher des prestations pendant une certaine période, « n’est pas tout à fait incompatible avec le but de la Loi » [non souligné dans l’original]. Il en serait ainsi parce que cette interprétation a amené le ministre à fournir un modeste soutien du revenu à une personne aînée ayant apporté sa contribution au Canada.

[109] En toute déférence, l’objectif de l’interprétation des lois n’est pas d’arriver à une conclusion sur le sens de la Loi qui « n’est pas tout à fait incompatible » avec le but de la loi en question. Il s’agit plutôt de vérifier le sens authentique de cette loi; celui qui représente le mieux le texte, le contexte et l’objet de la Loi, et qui est en harmonie avec l’économie générale de la Loi.

[110] En l’espèce, une interprétation de la loi qui empêcherait le ministre de réévaluer l’admissibilité initiale aux prestations et de recouvrer les prestations versées à tort n’est pas conforme à l’un des objectifs de la Loi, qui est de verser des prestations uniquement aux personnes qui répondent aux critères d’admissibilité énoncés dans la Loi. La division d’appel a néanmoins adopté une interprétation de la loi qui permettait précisément ce résultat.

## XII. Conclusion

[111] Malgré le fait que M<sup>me</sup> Burke n’ait pas satisfait aux exigences claires de la Loi en matière de résidence, la division d’appel a conclu que le ministre ne pouvait pas recouvrer le trop-perçu qui lui avait été versé. Cette conclusion était fondée sur la conclusion déraisonnable de la division d’appel selon laquelle le fondement juridique

approval, and not whether Ms. Burke met the residency requirements of the Act.

[112] The Appeal Division's interpretation of section 23 of the Regulations would allow individuals such as Ms. Burke to provide misleading or incomplete information in support of an application for old age security benefits, and to then keep any benefits that are paid to them up until the point at which their deception is uncovered by the Minister.

[113] I agree with the Minister that an interpretation of the powers in section 37 of the Act and section 23 of the Regulations that allows people to keep benefits despite their not meeting the specific residency requirements of the Act is one that is inconsistent with a scheme that provides benefits only to people who meet the eligibility requirement of residency. It is thus unreasonable.

[114] Ms. Burke's appeal has now been through each of the General Division and Appeal Division processes on two separate occasions. Sending the matter back to the Appeal Division for a third redetermination would give rise to what the Supreme Court described as an "endless merry-go-round of judicial reviews and subsequent reconsiderations": *Vavilov*, above, at paragraph 142.

[115] It is true that courts should generally respect Parliament's intention to entrust matters to administrative decision makers: *Vavilov*, above, at paragraph 142. That said, there is now no dispute with respect to the underlying facts of the case, with both the General Division and the Appeal Division having found that Ms. Burke ceased residing in Canada in January of 1992.

[116] This, as well as other factors identified by the Supreme Court at paragraph 142 of *Vavilov* such as concerns about delay, fairness to the parties, costs to the parties and the efficient use of public resources, support a finding that the matter should not be remitted to the Appeal Division for redetermination. So, too, do concerns with respect to Ms. Burke's advanced age and her state of ill health.

du droit aux prestations reposait sur l'approbation du ministre, et non sur la question de savoir si M<sup>me</sup> Burke répondait aux exigences de résidence de la Loi.

[112] L'interprétation de l'article 23 du Règlement par la division d'appel permettrait à des personnes comme M<sup>me</sup> Burke de fournir des renseignements trompeurs ou incomplets à l'appui d'une demande de prestations de sécurité de la vieillesse, puis de conserver les prestations qui leur sont versées jusqu'au moment où la tromperie est découverte par le ministre.

[113] Je suis d'accord avec le ministre sur le fait qu'une interprétation des pouvoirs que confèrent l'article 37 de la Loi et l'article 23 du Règlement, qui permet à une personne de conserver une prestation, même si elle ne remplit pas la condition de résidence pertinente, est un résultat qui n'est pas compatible avec un régime qui ne fournit des prestations qu'aux personnes qui remplissent la condition d'admissibilité de résidence. Elle est donc déraisonnable.

[114] L'appel interjeté par M<sup>me</sup> Burke est maintenant passé par les processus de la division générale et de la division d'appel à deux occasions distinctes. Renvoyer l'affaire à la division d'appel pour un troisième réexamen donnerait ouverture à ce que la Cour suprême a décrit comme un « va-et-vient interminable de contrôles judiciaires et de nouveaux examens » : *Vavilov*, précité, au paragraphe 142.

[115] Il est vrai que les cours de justice devraient généralement respecter l'intention du législateur de confier des questions à des décideurs administratifs : *Vavilov*, précité, au paragraphe 142. Cela dit, les faits sous-jacents de l'affaire ne sont plus contestés, la division générale et la division d'appel ayant toutes deux conclu que M<sup>me</sup> Burke avait cessé de résider au Canada en janvier 1992.

[116] Ce facteur, ainsi que d'autres facteurs énoncés par la Cour suprême au paragraphe 142 de *Vavilov*, tels que les préoccupations relatives aux retards, à l'équité envers les parties, aux coûts pour les parties et à l'utilisation efficace des ressources publiques, permettent de conclure que l'affaire ne devrait pas être renvoyée à la division d'appel pour un nouvel examen. Il en va de même pour les préoccupations relatives à l'âge avancé de M<sup>me</sup> Burke et à son état de santé.

[117] Declining to remit a matter to the administrative decision maker may also be appropriate where it becomes evident to the Court that a particular outcome is inevitable: *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, 111 D.L.R. (4th) 1, at pages 228–230. Given the finding that Ms. Burke ceased to reside in Canada in January of 1992, only one outcome is possible in this case, based on a reasonable interpretation of section 37 of the Act and section 23 of the Regulations. Ms. Burke’s representative has further indicated that she is waiting for a decision on the statutory interpretation issue before bringing an application for remission under subsection 37(4) of the Act. The interests of justice are thus better served by this Court making the decision that the Appeal Division should have made, leaving Ms. Burke free to apply for remission of some or all of the amount owing in accordance with subsection 37(4) of the Act.

[118] Consequently, I would grant the application for judicial review, the decision of the Appeal Division dated January 15, 2021, is set aside, and the appeal from the decision of the General Division dated October 17, 2019, is granted. I would also declare that Ms. Burke was ineligible to receive benefits under the *Old Age Security Act* from the time that the first benefits were awarded to her on June 2, 1997, up until September of 2013, when the payment of benefits to Ms. Burke was suspended.

GLEASON J.A.: I agree.

MONAGHAN J.A.: I agree.

### Appendix

*Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9

#### Payment of full pension

**3(1)** Subject to this Act and the regulations, a full monthly pension may be paid to

(a) every person who was a pensioner on July 1, 1977;

(b) every person who

[117] La décision de ne pas renvoyer une affaire au décideur administratif peut également être appropriée lorsqu’il devient évident pour la Cour qu’une issue particulière est inévitable : *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202, aux pages 228 à 230. Étant donné la conclusion selon laquelle M<sup>me</sup> Burke a cessé de résider au Canada en janvier 1992, une seule issue est possible en l’espèce, selon une interprétation raisonnable de l’article 37 de la Loi et de l’article 23 du Règlement. Le représentant de M<sup>me</sup> Burke a également indiqué qu’elle attend une décision sur la question de l’interprétation de la Loi avant de présenter une demande de remise en vertu du paragraphe 37(4) de la Loi. Les intérêts de la justice sont donc mieux servis si notre Cour rend la décision que la division d’appel aurait dû rendre, laissant M<sup>me</sup> Burke libre de demander une remise de l’ensemble ou d’une partie de la somme due conformément au paragraphe 37(4) de la Loi.

[118] Par conséquent, j’accueillerais la demande de contrôle judiciaire, j’annulerais la décision de la division d’appel datée du 15 janvier 2021, et j’accueillerais l’appel de la décision de la division générale datée du 17 octobre 2019. Je déclarerais également que M<sup>me</sup> Burke n’était pas admissible à recevoir des prestations aux termes de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, du 2 juin 1997, date à laquelle les premières prestations lui ont été accordées, jusqu’en septembre 2013, lorsque le versement de prestations à M<sup>me</sup> Burke a été suspendu.

LA JUGE GLEASON, J.C.A. : Je souscris à ces motifs.

LA JUGE MONAGHAN, J.C.A. : Je souscris à ces motifs.

### Annexe

*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9

#### Pleine pension

**3(1)** Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de ses règlements, la pleine pension est payable aux personnes suivantes :

a) celles qui avaient la qualité de pensionné au 1<sup>er</sup> juillet 1977;

b) celles qui, à la fois :

(i) on July 1, 1977 was not a pensioner but had attained twenty-five years of age and resided in Canada or, if that person did not reside in Canada, had resided in Canada for any period after attaining eighteen years of age or possessed a valid immigration visa,

(ii) has attained sixty-five years of age, and

(iii) has resided in Canada for the ten years immediately preceding the day on which that person's application is approved or, if that person has not so resided, has, after attaining eighteen years of age, been present in Canada prior to those ten years for an aggregate period at least equal to three times the aggregate periods of absence from Canada during those ten years, and has resided in Canada for at least one year immediately preceding the day on which that person's application is approved; and

(c) every person who

(i) was not a pensioner on July 1, 1977,

(ii) has attained sixty-five years of age, and

(iii) has resided in Canada after attaining eighteen years of age and prior to the day on which that person's application is approved for an aggregate period of at least forty years.

#### Payment of partial pension

(2) Subject to this Act and the regulations, a partial monthly pension may be paid for any month in a payment quarter to every person who is not eligible for a full monthly pension under subsection (1) and

(a) has attained sixty-five years of age; and

(b) has resided in Canada after attaining eighteen years of age and prior to the day on which that person's application is approved for an aggregate period of at least ten years but less than forty years and, where that aggregate period is less than twenty years, was resident in Canada on the day preceding the day on which that person's application is approved.

#### Amount of partial pension

(3) Subject to subsection 7.1(3), the amount of a partial monthly pension, for any month, shall bear the same

(i) sans être pensionnées au 1<sup>er</sup> juillet 1977, avaient alors au moins vingt-cinq ans et résidaient au Canada ou y avaient déjà résidé après l'âge de dix-huit ans, ou encore étaient titulaires d'un visa d'immigrant valide,

(ii) ont au moins soixante-cinq ans,

(iii) ont résidé au Canada pendant les dix ans précédant la date d'agrément de leur demande, ou ont, après l'âge de dix-huit ans, été présentes au Canada, avant ces dix ans, pendant au moins le triple des périodes d'absence du Canada au cours de ces dix ans tout en résidant au Canada pendant au moins l'année qui précède la date d'agrément de leur demande;

c) celles qui, à la fois :

(i) n'avaient pas la qualité de pensionné au 1<sup>er</sup> juillet 1977,

(ii) ont au moins soixante-cinq ans,

(iii) ont, après l'âge de dix-huit ans, résidé en tout au Canada pendant au moins quarante ans avant la date d'agrément de leur demande.

#### Pension partielle

(2) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de ses règlements, une pension partielle est payable aux personnes qui ne peuvent bénéficier de la pleine pension et qui, à la fois :

a) ont au moins soixante-cinq ans;

b) ont, après l'âge de dix-huit ans, résidé en tout au Canada pendant au moins dix ans mais moins de quarante ans avant la date d'agrément de leur demande et, si la période totale de résidence est inférieure à vingt ans, résidaient au Canada le jour précédant la date d'agrément de leur demande.

#### Montant

(3) Sous réserve du paragraphe 7.1(3), pour un mois donné, le montant de la pension partielle correspond aux  $n/40$  du

relation to the amount of the full monthly pension for that month as the aggregate period that the applicant has resided in Canada after attaining 18 years of age and before the day on which the application is approved, determined in accordance with subsection (4), bears to 40 years.

#### Rounding of aggregate period

(4) For the purpose of calculating the amount of a partial monthly pension under subsection (3), the aggregate period described in that subsection shall be rounded to the lower multiple of a year when it is not a multiple of a year.

#### Additional residence irrelevant for partial pensioner

(5) Once a person's application for a partial monthly pension has been approved, the amount of monthly pension payable to that person under this Part may not be increased on the basis of subsequent periods of residence in Canada.

...

#### Limitations

5(1) No pension may be paid to any person unless that person is qualified under subsection 3(1) or (2), an application therefor has been made by or on behalf of that person and the application has been approved, and, except as provided in this Act, no pension may be paid to any person in respect of any period prior to the day on which that person's application is approved.

#### Application deemed to have been made and approved

(2) Where an allowance ceases to be payable to a person by reason of that person having reached sixty-five years of age, the Minister may deem an application under subsection (1) to have been made by that person and approved, on the day on which the person reached that age.

#### Incarcerated persons

(3) No pension may be paid in respect of a period of incarceration — exclusive of the first month of that period — to a person who is subject to a sentence of imprisonment

(a) that is to be served in a penitentiary by virtue of any Act of Parliament; or

(b) that exceeds 90 days and is to be served in a prison, as defined in subsection 2(1) of the *Prisons and Reformatories Act*, if the government of the province in which the prison is located has entered into an agreement under section 41 of the *Department of Employment and Social Development Act*.

montant de la pleine pension, n'étant le nombre total — arrondi conformément au paragraphe (4) — d'années de résidence au Canada depuis le dix-huitième anniversaire de naissance jusqu'à la date d'agrément de la demande.

#### Arrondissement

(4) Le nombre total d'années de résidence au Canada est arrondi au chiffre inférieur.

#### Résidence ultérieure

(5) Les années de résidence postérieures à l'agrément d'une demande de pension partielle ne peuvent influencer sur le montant de celle-ci.

[...]

#### Restrictions

5(1) Pour toucher la pension, la personne qui y a droit aux termes du paragraphe 3(1) ou (2) doit faire agréer la demande qu'elle présente ou qui est présentée en son nom. Le paiement de la pension n'est rétroactif que dans la mesure prévue par la présente loi.

#### Demande réputée présentée et agréée

(2) Dans le cas où le droit d'une personne à l'allocation expire parce qu'elle a atteint l'âge de soixante-cinq ans, le ministre peut réputer la demande prévue au paragraphe (1) présentée et agréée à la date où cette personne a atteint cet âge.

#### Personnes incarcérées

(3) Il ne peut être versé de pension à une personne assujettie à l'une des peines ci-après à l'égard de toute période pendant laquelle elle est incarcérée, exclusion faite du premier mois :

a) une peine d'emprisonnement à purger dans un pénitencier en vertu d'une loi fédérale;

b) si un accord a été conclu avec le gouvernement d'une province en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, une peine d'emprisonnement de plus de quatre-vingt-dix jours à purger dans une prison, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, située dans cette province.

**Waiver of application**

(4) The Minister may, on the day on which a person attains 65 years of age, waive the requirement referred to in subsection (1) for an application if the Minister is satisfied, based on information that is available to him or her under this Act, that the person is qualified under subsection 3(1) or (2) for the payment of a pension.

**Notice of intent**

(5) If the Minister intends to waive the requirement for an application in respect of a person, the Minister shall notify the person in writing of that intention and provide them with the information on which the Minister intends to rely to approve the payment of a pension.

**Inaccuracies**

(6) The person shall, before the day on which they attain 65 years of age, file with the Minister a statement in which the person corrects any inaccuracies in the information provided by the Minister under subsection (5).

**Declining waiver**

(7) The person may, before the day on which they attain 65 years of age, decline a waiver of the requirement for an application by notifying the Minister in writing of their decision to do so.

**Cancellation of waiver**

(8) Even if the requirement for an application is intended to be waived in respect of a person under subsection (4), the Minister may, before the day on which the person attains 65 years of age, require that the person make an application for payment of a pension and, in that case, the Minister shall notify the person in writing of that requirement.

...

**Regulations**

34 The Governor in Council may make regulations for carrying the purposes and provisions of this Act into effect and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

(a) prescribing the manner of making any application, statement or notification required or permitted by this Act, the information and evidence to be made available or allowed to be made available in connection therewith and the procedure to be followed in dealing with and approving applications;

**Dispense**

(4) Le ministre peut dispenser une personne de l'obligation de présenter la demande visée au paragraphe (1) si, le jour où la personne atteint l'âge de soixante-cinq ans, il est convaincu, d'après les renseignements dont il dispose en vertu de la présente loi, qu'elle a droit au paiement de la pension aux termes des paragraphes 3(1) ou (2).

**Notification**

(5) S'il entend dispenser la personne de l'obligation de présenter une demande, il l'en avise par écrit et lui fournit les renseignements sur lesquels il entend se fonder pour agréer le versement de la pension.

**Inexactitudes**

(6) La personne doit, avant le jour où elle atteint l'âge de soixante-cinq ans, produire auprès du ministre une déclaration pour corriger toute inexactitude contenue dans les renseignements visés au paragraphe (5).

**Refus**

(7) Elle peut, avant le jour où elle atteint l'âge de soixante-cinq ans, refuser d'être dispensée de l'obligation de présenter une demande, auquel cas elle en avise le ministre par écrit.

**Levée de la dispense**

(8) Le fait que le ministre entend accorder la dispense prévue au paragraphe (4) ne l'empêche pas d'exiger de la personne visée, avant le jour où elle atteint l'âge de soixante-cinq ans, qu'elle présente une demande de pension; le cas échéant, le ministre l'en avise par écrit.

[...]

**Règlements**

34 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements d'application de la présente loi et, notamment :

a) fixer les modalités de présentation des demandes, déclarations ou notifications prévues à la présente loi, préciser les renseignements et les éléments de preuve à l'appui de celles-ci auxquels l'accès peut être permis, ainsi que la procédure d'agrément des demandes;

(b) prescribing the manner in which the average of the Consumer Price Index for any period of months shall be determined and the manner in which any such average that is determined to be a fraction of a whole number shall be expressed;

(c) defining the expression “pension income” for the purposes of section 14;

(d) for determining, for the purposes of any provision of section 14, the month in which or the month immediately before the month in which an applicant or an applicant’s spouse or common-law partner ceased to hold an office or employment, ceased to carry on a business or suffered a loss of income due to termination or reduction of pension income;

(e) prescribing the circumstances that shall be deemed to constitute, or prescribing what shall be or shall be deemed to be, an application by or on behalf of persons who are qualified for a pension under this Act and who, on or before December 31, 1951, applied for or were granted a pension as defined in the *Old Age Pensions Act*, chapter 156 of the Revised Statutes of Canada, 1927, and prescribing the time at which such applications shall be deemed to have been made or approved;

(f) prescribing the information and evidence to be made available or allowed to be made available by beneficiaries and the circumstances and form in which the information or evidence shall be submitted;

(g) providing for the assignment of Social Insurance Numbers by the Minister to applicants and beneficiaries, and to the spouses or common-law partners of applicants and beneficiaries, to whom such numbers have not earlier been assigned;

(h) defining residence and presence in Canada and defining intervals of absence from Canada that shall be deemed not to have interrupted residence or presence in Canada;

(i) providing, in the case of an allowance the amount of which is less than such amount not exceeding two dollars as may be prescribed in the regulations, for the payment of the allowance to the beneficiary at such intervals less frequently than monthly as may be prescribed in the regulations, or for the payment monthly of the prescribed amount to the beneficiary;

b) établir le mode de détermination de la moyenne des indices des prix à la consommation pour toute période de plusieurs mois et la façon d’arrondir les résultats obtenus;

c) préciser, pour l’application de l’article 14, en quoi consiste le revenu provenant d’un régime de pension;

d) établir le mode de détermination, pour l’application de l’article 14, du mois au cours duquel ou du mois précédant le mois au cours duquel un demandeur ou son époux ou conjoint de fait a cessé d’exercer une activité ou a subi une perte de revenu par suite de la suppression ou de la réduction du revenu perçu au titre d’un régime de pension;

e) prévoir les circonstances dans lesquelles ou conditions auxquelles une personne ayant, le 31 décembre 1951 ou antérieurement, demandé ou obtenu une pension au sens de la *Loi des pensions de vieillesse*, chapitre 156 des Statuts révisés du Canada de 1927, et admissible à la pension prévue par la présente loi est réputée avoir présenté ou fait présenter une demande et fixer la date où ces demandes sont réputées avoir été présentées ou agréées;

f) préciser les renseignements et éléments de preuve auxquels les prestataires peuvent permettre l’accès, les cas où ils doivent être produits et la forme sous laquelle ils doivent l’être;

g) prévoir l’attribution par le ministre de numéros d’assurance sociale aux demandeurs, aux prestataires et à leurs époux ou conjoints de fait qui n’en auraient pas;

h) préciser les notions de résidence et de présence au Canada et les périodes d’absence qui sont réputées n’avoir pas interrompu l’une ou l’autre;

i) prévoir, pour les allocations inférieures au montant réglementaire — qui ne peut dépasser deux dollars — soit le versement au prestataire à des intervalles espacés de plus d’un mois, soit le paiement d’un montant mensuel déterminé;

**(j)** providing for the suspension of payment of a benefit during an investigation into the eligibility of the beneficiary and the reinstatement or resumption of the payment thereof;

**(k)** prescribing the circumstances in which the spouse or common-law partner of a pensioner shall be deemed to be separated from the pensioner for the purposes of paragraph 19(1)(a) and subsection 19(5);

**(l)** prescribing the circumstances in which a pensioner shall be deemed to be separated from the pensioner's spouse for the purposes of subsections 15(4.1) and (6.1);

**(m)** prescribing the manner in which any amount required by this Act to be deducted and retained out of any benefit payment shall be so deducted and retained;

**(m.1)** setting out the circumstances in which the Minister may allow a longer period to make a request under subsection 27.1(1) or (1.1);

**(n)** prescribing the procedure to be followed on any reference under subsection 28(2);

**(o)** providing for the making of any application or statement, or the doing of any other act or thing required or permitted by this Act, by any person or agency, and for the payment of a benefit to any person or agency, on behalf of any other person or beneficiary if it is established in any manner and by any evidence that may be prescribed by the regulations that the other person or beneficiary is, by reason of infirmity, illness, insanity or other cause, incapable of managing their own affairs, and prescribing the manner in which any benefit authorized to be paid to the person or agency shall be administered and expended for the benefit of the other person or beneficiary and accounted for;

**(p)** providing events for the purposes of subsections 11(8), 19(6.2) and 21(9.1); and

**(q)** prescribing anything that must or may be prescribed by regulations made under this Act.

...

#### Return of benefit where recipient not entitled

**37(1)** A person who has received or obtained by cheque or otherwise a benefit payment to which the person is not entitled, or a benefit payment in excess of the amount of the benefit payment to which the person is entitled, shall

**j)** prévoir la suspension du service d'une prestation pendant toute enquête sur l'admissibilité du prestataire, ainsi que la réintégration ou la reprise du versement;

**k)** prévoir, pour l'application de l'alinéa 19(1)a) et du paragraphe 19(5), les circonstances dans lesquelles l'époux ou conjoint de fait est réputé être séparé du pensionné;

**l)** prévoir, pour l'application des paragraphes 15(4.1) et (6.1), les circonstances dans lesquelles le pensionné est réputé être séparé de son époux;

**m)** établir les modalités des retenues à opérer sur les paiements de prestation en application de la présente loi;

**m.1)** préciser les cas où le ministre peut accorder un délai plus long pour présenter la demande visée aux paragraphes 27.1(1) ou (1.1);

**n)** prévoir la procédure à suivre en matière de renvoi prévu au paragraphe 28(2);

**o)** prévoir la façon d'établir l'incapacité d'une personne, par suite d'infirmité, de maladie, d'aliénation mentale ou d'autre cause, de gérer ses propres affaires et les éléments de preuve correspondants, préciser la personne ou l'organisme autorisés à représenter l'incapable dans le cadre des demandes, déclarations ou autres actes prévus par la présente loi et à qui les prestations doivent être versées pour le compte de cet incapable, et fixer les modalités de gestion et de dépense des prestations ainsi que la façon d'en rendre compte;

**p)** prévoir des événements pour l'application des paragraphes 11(8), 19(6.2) et 21(9.1);

**q)** prendre les mesures qui doivent ou peuvent être prises par règlement sous le régime de la présente loi.

[...]

#### Obligation de restitution

**37(1)** Le trop-perçu — qu'il s'agisse d'un excédent ou d'une prestation à laquelle on n'a pas droit — doit être immédiatement restitué, soit par remboursement, soit par retour du chèque.

forthwith return the cheque or the amount of the benefit payment, or the excess amount, as the case may be.

#### Recovery of amount of payment

(2) If a person has received or obtained a benefit payment to which the person is not entitled, or a benefit payment in excess of the amount of the benefit payment to which the person is entitled, the amount of the benefit payment or the excess amount, as the case may be, constitutes a debt due to Her Majesty and is recoverable at any time in the Federal Court or any other court of competent jurisdiction or in any other manner provided by this Act.

...

#### Remission of amount owing

(4) Notwithstanding subsections (1), (2) and (3), where a person has received or obtained a benefit payment to which that person is not entitled or a benefit payment in excess of the amount of the benefit payment to which that person is entitled and the Minister is satisfied that

- (a) the amount or excess of the benefit payment cannot be collected within the reasonably foreseeable future,
- (b) the administrative costs of collecting the amount or excess of the benefit payment are likely to equal or exceed the amount to be collected,
- (c) repayment of the amount or excess of the benefit payment would cause undue hardship to the debtor, or
- (d) the amount or excess of the benefit payment is the result of erroneous advice or administrative error in the administration of this Act,

the Minister may, unless that person has been convicted of an offence under any provision of this Act or of the *Criminal Code* in connection with the obtaining of the benefit payment, remit all or any portion of the amount or excess of the benefit payment.

#### *Old Age Security Regulations, C.R.C., c. 1246*

**23(1)** The Minister, at any time before or after approval of an application or after the requirement for an application is waived, may require the applicant, the person who applied on the applicant's behalf, the beneficiary or the person who receives payment on the applicant's behalf, as the case may be, to make available or allow to be made available further

#### Recouvrement du trop-perçu

(2) Le trop-perçu constitue une créance de Sa Majesté dont le recouvrement peut être poursuivi en tout temps à ce titre devant la Cour fédérale ou tout autre tribunal compétent, ou de toute autre façon prévue par la présente loi.

[...]

#### Remise

(4) Malgré les paragraphes (1), (2) et (3), le ministre peut, sauf dans les cas où le débiteur a été condamné, aux termes d'une disposition de la présente loi ou du *Code criminel*, pour avoir obtenu la prestation illégalement, faire remise de tout ou partie des montants versés indûment ou en excédent, s'il est convaincu :

- a) soit que la créance ne pourra être recouvrée dans un avenir suffisamment rapproché;
- b) soit que les frais de recouvrement risquent d'être au moins aussi élevés que le montant de la créance;
- c) soit que le remboursement causera un préjudice injustifié au débiteur;
- d) soit que la créance résulte d'un avis erroné ou d'une erreur administrative survenus dans le cadre de l'application de la présente loi.

#### *Règlement sur la sécurité de la vieillesse, C.R.C., ch. 1246*

**23(1)** Le ministre peut, avant ou après l'agrément d'une demande ou après l'octroi d'une dispense, exiger que le demandeur, la personne qui a fait la demande en son nom, le prestataire ou la personne qui touche la pension pour le compte de ce dernier, selon le cas, permette l'accès à des renseignements ou des éléments de preuve additionnels

information or evidence regarding the eligibility of the applicant or the beneficiary for a benefit.

(2) The Minister may at any time make an investigation into the eligibility of a person to receive a benefit including the capacity of a beneficiary to manage his own affairs.

...

**26(1)** The Minister shall suspend the payment of a benefit in respect of any beneficiary where it appears to him that the beneficiary is ineligible for payment of the benefit and may suspend the payment where it appears to him that further inquiry into the eligibility of the beneficiary is necessary, and such suspension shall continue until evidence satisfactory to the Minister is given that the beneficiary is eligible for the benefit.

concernant l'admissibilité du demandeur ou du prestataire à une prestation.

(2) Le ministre peut, en tout temps, faire enquête sur l'admissibilité d'une personne à une prestation, y compris sur la capacité du prestataire pour ce qui est de l'administration de ses propres affaires.

[...]

**26(1)** Le ministre doit suspendre le versement d'une prestation à l'égard de tout prestataire lorsqu'il lui semble que le prestataire n'est pas admissible au versement de la prestation et il peut en suspendre le versement lorsqu'une plus ample enquête sur l'admissibilité du prestataire lui paraît nécessaire. Une telle suspension courra jusqu'à ce que le ministre ait reçu des preuves satisfaisantes démontrant que le prestataire est admissible à la prestation.