



T-1622-95

AFFAIRE INTÉRESSANT une demande de contrôle et d'annulation, présentée en vertu des paragraphes 18(1) et 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, modifiée.

ET une décision du tribunal de révision établi conformément à l'article 31 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, C.R.C. 1978, ch. 1246, modifié.

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA,

requérant,

- et -

PATRICIA LANDRY,

intimée.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE ROTHSTEIN

Il s'agit de dire, dans le cadre de cette demande de contrôle judiciaire, si le tribunal de révision établi en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9, a outrepassé sa compétence ou commis une erreur de droit manifestement déraisonnable, en décidant que l'intimée pouvait effectivement bénéficier de l'allocation au conjoint-veuve. Selon la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, l'allocation au conjoint-veuve peut être versée à une veuve qui a au moins 60 ans mais qui n'a pas encore atteint l'âge de 65 ans. Le paragraphe 21(1) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* dispose notamment que :

21.(1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de ses règlements, pour chaque mois d'un exercice, une allocation peut être payée à la veuve qui remplit les conditions suivantes :

- a) elle a au moins 60 ans et n'a pas encore 65 ans; et
- b) [...]

Selon l'article 2 de la Loi :

«veuve» s'entend en outre d'un veuf et désigne une personne dont le conjoint est décédé et qui n'est pas, depuis ce décès, devenue le conjoint d'une autre personne.

Le premier mari de l'intimée est décédé en 1970. Elle s'est remariée en 1973. Son second mariage s'est terminé, en 1979, par un divorce. Son second mari est décédé en 1990. L'intimée a atteint l'âge de 60 ans au mois de juillet 1993. Sa demande d'allocation au conjoint-veuve a été rejetée, le ministre de la Santé et du Bien-être social estimant qu'elle n'y était pas admissible compte tenu de la manière dont la loi définit une veuve. Étant donné qu'elle s'était remariée, elle n'était pas admissible à cette prestation au titre de son premier mari. Étant donné que son second mariage s'est soldé par un divorce, elle n'était pas veuve lorsque son deuxième mari est décédé.

L'intimée a fait appel devant le tribunal de révision établi en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Le paragraphe 28(2) dispose que :

28.(2) Le pensionné, le conjoint d'un pensionné vivant ou le conjoint survivant d'un pensionné qui se croit lésé par une décision de refus ou de liquidation de l'allocation prise en application de la présente loi peut en appeler devant le tribunal prévu à l'alinéa 34n). Obligatoire et définitive, la décision de celui-ci n'est susceptible d'aucun recours, ni par voie d'appel, ni par voie de révision.

[Non souligné dans l'original]

À deux voix contre une, le tribunal a estimé que l'intimée avait droit à l'allocation au conjoint-veuve. D'après cette décision :

[Traduction]

À la majorité, le tribunal de révision décide que M^{me} Landry peut être admise au bénéfice de l'allocation au conjoint-veuve au titre de son premier mariage avec M. Alvin A. Bonin. Le tribunal estime que les dispositions législatives régissant la sécurité de la vieillesse devraient être analogues à celles qui s'appliquent au Régime de pensions du Canada. M^{me} Landry aurait automatiquement droit à la prestation en cause si elle avait obtenu l'annulation civile de son mariage au lieu, ou en plus, d'une annulation religieuse mais M. Landry est décédé depuis et notre droit ne permet pas l'annulation civile lorsque les deux parties à la demande d'annulation ne peuvent pas être entendues. Malheureusement, les circonstances propres à M^{me} Landry l'ont mise

dans une situation en marge de la loi et le tribunal considère qu'il y aurait lieu de modifier celle-ci afin de tenir compte de situations telles que celle de M^{me} Landry.

Le paragraphe 28(2) de la Loi contient une clause privative. Les tribunaux ne s'immisceront dans les décisions de tribunaux protégés par une clause privative que s'il y a excès de compétence ou erreur de droit manifestement déraisonnable. Voir, par exemple, *Canada (P.G.) c. AFPC*, [1993] 1 R.C.S. 941; *C.A.I.M.A.W. c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983; *Syndicat canadien des employés de la fonction publique 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227 à la p. 237.

Relevons, comme particulièrement pertinent en l'espèce, ce passage de l'arrêt *Union internationale des employés des services, local n° 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 R.C.S. 382, le juge Dickson (plus tard juge en chef) aux pp. 388-389 :

Il ne peut y avoir de doute qu'un tribunal «statutaire» ne peut pas, impunément, faire abstraction des conditions requises par la loi qui l'a créé, et trancher les questions à sa guise. S'il le fait, il déborde le cadre de ses pouvoirs, manque de remplir son devoir envers le public et s'écarte d'une façon d'agir légalement permise. Une intervention judiciaire est alors non seulement admissible, mais l'intérêt public l'exige. Mais si la Commission agit de bonne foi et si sa décision peut rationnellement s'appuyer sur une interprétation qu'on peut raisonnablement considérer comme étayée par la législation pertinente, alors la Cour n'interviendra pas¹.

Dans la décision du tribunal de révision, la majorité a bien vu que «les circonstances propres à M^{me} Landry l'ont mise dans une situation en marge de la loi». Puis, la majorité déclare qu'il «y aurait lieu de modifier celle-ci [la loi] afin de tenir compte de situations telles que celle de M^{me} Landry». Il est clair qu'en décidant «que M^{me} Landry peut être admise au bénéfice de l'allocation au conjoint-veuve», la majorité du tribunal de révision a elle-même reconnu que sa décision allait à l'encontre des dispositions applicables.

¹ Ce passage est repris dans le cadre de plusieurs affaires récentes telles : *Bell c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, (1996) D.L.R. (4th) 193 et *Hawker Siddeley Canada Inc. v. Nova Scotia (Superintendent of Pensions)*, (1993), 108 D.L.R. (4th) 95, confirmé par la chambre d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse (1994) 113 D.L.R. (4th) 424.

Il ne s'agit pas en l'espèce d'une question d'interprétation des lois, mais bien d'un cas d'inobservation formelle d'un texte de loi. En décidant que, même si cela allait à l'encontre d'une disposition applicable, M^{me} Landry pouvait être admise au bénéfice de l'allocation au conjoint-veuve, le tribunal a outrepassé ses compétences et a donc manqué au devoir qui lui incombe envers le public, s'écartant de la ligne de conduite que lui traçait la loi. Il est clair que lorsqu'un tribunal reconnaît que sa décision va à l'encontre des dispositions applicables, cette conclusion ne peut pas «rationnellement s'appuyer sur une interprétation qu'on peut raisonnablement considérer comme étayée par la législation pertinente». En pareil cas, non seulement la Cour peut-elle intervenir, mais elle est même tenue de le faire.

La majorité semble avoir été influencée par les dispositions du Régime de pensions du Canada et par le fait que M^{me} Landry avait réussi à faire annuler son second mariage par l'Église catholique. Alors que la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et la *Loi sur le régime de pensions du Canada* instaurent, dans un même domaine, c'est-à-dire celui des pensions versées par le gouvernement, des régimes divergents, et que l'on peut s'interroger quant aux raisons fondant ces différences, un tribunal de révision ne peut pas se faire lui-même justice simplement parce qu'il considère que les deux régimes devraient être parallèles. Le dispositif canadien de protection des personnes âgées comprend divers programmes fédéraux, provinciaux et municipaux. Chacun a une fin, un objectif précis. Si, au niveau des politiques, il pourrait être souhaitable d'harmoniser les divers régimes, la loi n'impose pas l'uniformisation des règles d'admissibilité fixées dans les deux lois.

L'annulation qu'a obtenue l'intimée a été prononcée en vertu de la loi ecclésiastique. Son divorce, cependant, a été prononcé par la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse. La délivrance d'un jugement irrévocable de divorce implique nécessairement, en droit, que l'intimée avait été mariée et qu'elle était «devenue le conjoint d'une autre personne», ce qui interdit de la considérer comme la veuve de son premier mari aux fins de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Personne n'a plaidé ou démontré devant la Cour que l'intimée aurait pu obtenir une annulation civile et qu'elle n'aurait pas été alors considérée comme s'étant remariée ou comme étant devenue le

conjoint d'une autre personne. L'annulation, par l'église, de son deuxième mariage ne comptait pas aux fins de l'allocation au conjoint-veuve aux fins de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

On compatit, en l'occurrence, avec l'intimée qui se trouve dans une telle situation. Elle vit d'une modeste pension que lui accorde le Régime de pensions du Canada et des allocations du bien-être social. Elle dit habiter l'île du Cap Breton où les emplois sont rares, surtout pour les gens de son âge, bien qu'elle n'ait pas, à ce qu'elle a dit, cherché un emploi. L'avocat du requérant a fait savoir à la Cour que cette disposition de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, qui interdit à l'intimée de toucher l'allocation au conjoint-veuve, a été, dans le cadre d'une autre affaire, mise en cause sur le fondement des dispositions de la Charte, mais l'affaire ne va pas être jugée, du moins avant longtemps. Les dispositions de la Charte n'ont pas été invoquées en l'espèce. Si l'autre action, à laquelle il vient d'être fait allusion, semblait plus fermement engagée, j'aurais pu envisager l'ajournement de la présente demande de contrôle judiciaire en attendant l'issue de l'action engagée sur le fondement des dispositions de la Charte. En l'absence d'indications précises touchant l'autre procédure engagée, je ne suis pas, cependant, en mesure de le faire.

La décision du tribunal de révision est annulée, et la décision du Ministre est rétablie.

«Marshall E. Rothstein»
Juge

TORONTO (ONTARIO)
LE 25 FÉVRIER 1997

Traduction certifiée conforme

François Blais
François Blais, LL.L.