

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20181123

Dossier : A-393-17

Référence : 2018 CAF 216

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE PELLETIER  
LE JUGE DE MONTIGNY  
LA JUGE GLEASON**

**ENTRE :**

**RENWYCK QUIANO**

**appellant**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**intimé**

Audience tenue à Vancouver (Colombie-Britannique), le 7 novembre 2018.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 23 novembre 2018.

**MOTIFS DU JUGEMENT :**

**LE JUGE PELLETIER**

**Y ONT SOUSCRIT :**

**LE JUGE DE MONTIGNY  
LA JUGE GLEASON**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20181123

Dossier : A-393-17

Référence : 2018 CAF 216

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE PELLETIER  
LE JUGE DE MONTIGNY  
LA JUGE GLEASON**

**ENTRE :**

**RENWYCK QUIANO**

**appellant**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**intimé**

**MOTIFS DU JUGEMENT**

**LE JUGE PELLETIER**

**I. INTRODUCTION**

[1] Appel est interjeté d'un jugement dans lequel la juge Simpson, de la Cour fédérale, a rejeté la demande de contrôle judiciaire que M. Quiano avait déposée à la suite de la décision du délégué du ministre de l'Emploi et du Développement social (le ministre) de ne pas ajouter foi à la prétention de M. Quiano selon laquelle une erreur administrative avait été commise dans le

traitement de sa demande de prestations d'invalidité de 2003. Toutefois, le délégué du ministre a accepté l'argument de M. Quiano selon lequel une erreur administrative avait été commise dans le traitement de sa demande de prestations d'invalidité de 2006.

[2] Dans son jugement *Quiano c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 977, la Cour fédérale a rejeté la demande de M. Quiano au motif que la décision du délégué du ministre était raisonnable, compte tenu des renseignements versés au dossier de M. Quiano à l'époque.

[3] À mon avis, M. Quiano n'a pas réussi à démontrer qu'il était déraisonnable pour le délégué du ministre de conclure à l'absence d'erreur administrative dans le traitement de sa demande de prestations d'invalidité de 2003. Par conséquent, je rejeterais l'appel.

## II. EXPOSÉ DES FAITS

[4] M. Quiano est né aux Philippines en 1959, puis a immigré au Canada en 1995, à l'âge de 36 ans. Il s'est trouvé un emploi et a versé des cotisations au Régime de pensions du Canada (RPC). Un accident de travail l'a rendu handicapé. En 2003, il a présenté une demande de prestations d'invalidité du RPC. Cette demande a été rejetée, parce que M. Quiano n'avait pas suffisamment cotisé pour respecter la période minimale d'admissibilité.

[5] Le formulaire de demande de prestations d'invalidité était accompagné d'un document de quatre pages intitulé [TRADUCTION] « Qui est admissible aux prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada? » (le guide). Ce document était en partie rédigé en ces termes :

[TRADUCTION]

Que se passe-t-il si j'ai versé des cotisations dans un autre pays?

Le Canada a des accords avec divers pays au sujet des prestations d'invalidité et d'autres programmes d'aide sociale. Si vous avez versé des cotisations dans un pays avec lequel nous avons un accord, nous tenons compte de ces cotisations au moment de décider si vous êtes admissible à toucher des prestations d'invalidité du RPC.

[6] La Cour fédérale a conclu que M. Quiano avait le guide entre les mains lorsqu'il a rempli sa demande de prestations. M. Quiano conteste cette conclusion, mais, comme on le verra, cet élément n'est pas déterminant.

[7] La question 6 du formulaire de demande est ainsi rédigée : [TRADUCTION] « Avez-vous déjà travaillé dans un autre pays? » M. Quiano a répondu « non ». Sa demande a donc été examinée en fonction des cotisations qu'il avait versées au RPC, qui, comme il est mentionné plus haut, étaient insuffisantes pour ouvrir droit aux prestations.

[8] M. Quiano n'a pas demandé le réexamen de la décision ayant rejeté sa demande de prestations.

[9] En 2006, M. Quiano a présenté une autre demande de prestations d'invalidité, à l'initiative, semble-t-il, d'un souscripteur privé d'assurance-invalidité qui versait des prestations à M. Quiano. M. Quiano a de nouveau répondu par la négative à la question 6 et, encore une fois, les prestations lui ont été refusées. Comme pour la première demande, M. Quiano n'a pas demandé le réexamen de cette décision.

[10] M. Quiano affirme qu'à divers moments dans le traitement de ses demandes de 2003 et de 2006, il a indiqué à des représentants de Service Canada avoir effectivement déjà travaillé aux

Philippines. Sauf pour ce qui est indiqué ci-après, le dossier de M. Quiano ne fait aucunement référence à ces conversations.

[11] M. Quiano indique qu'il a été mis au courant de l'existence d'un accord sur la sécurité sociale entre le Canada et les Philippines en 2011. C'est pourquoi il a présenté une troisième demande de prestations, au titre de l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et la République des Philippines. Lors du traitement de cette demande, un représentant a noté une possible « erreur d'écriture » concernant la demande de 2006.

[12] Le paragraphe 66(4) du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C., 1985, ch. C-8 (le Régime), qui porte sur les erreurs administratives, est ainsi libellé :

(4) Dans le cas où le ministre est convaincu qu'un avis erroné ou une erreur administrative survenus dans le cadre de l'application de la présente loi a eu pour résultat que soit refusé à cette personne, selon le cas :

a) en tout ou en partie, une prestation à laquelle elle aurait eu droit en vertu de la présente loi,

...

le ministre prend les mesures correctives qu'il estime indiquées pour placer la personne en question dans la situation où cette dernière se retrouverait sous l'autorité de la présente loi s'il n'y avait pas eu avis erroné ou erreur administrative.

(4) Where the Minister is satisfied that, as a result of erroneous advice or administrative error in the administration of this Act, any person has been denied

(a) a benefit, or portion thereof, to which that person would have been entitled under this Act,

...

the Minister shall take such remedial action as the Minister considers appropriate to place the person in the position that the person would be in under this Act had the erroneous advice not been given or the administrative error not been made.

[13] En mars 2013, les prestations demandées en 2011 par M. Quiano ont été approuvées rétroactivement au mois de juillet 2010. M. Quiano a alors fait des démarches pour obtenir le réexamen de ses demandes antérieures au motif qu'une erreur administrative avait été commise. Finalement, le ministre a conclu à une erreur administrative en ce qui concerne la demande de 2006, mais pas la demande de 2003.

[14] Les motifs de la décision rejetant la prétention de M. Quiano quant à l'erreur administrative dans le traitement de sa demande de 2003 sont très brefs. En voici un extrait :

[TRADUCTION]

Notre ministère a établi que les renseignements versés à votre dossier n'étaient pas l'allégation selon laquelle une erreur administrative a été commise dans le traitement de votre demande de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada présentée en 2003.

Après un plus ample examen, il a été décidé que votre demande de 2003 avait été évaluée en fonction des cotisations nationales, et qu'elle avait été refusée parce que vous ne répondiez pas aux exigences en matière de cotisation. Dans la demande, vous avez déclaré que vous n'aviez jamais travaillé dans un autre pays.

Notre décision de refuser votre demande de 2003 était juste selon les renseignements accessibles à l'époque. Vous n'avez pas demandé le nouvel examen de cette décision dans le délai de 90 jours.

[15] Toutefois, le dossier comporte un document intitulé [TRADUCTION] « Avis erroné ou erreur administrative » (le document AE/EA), dans lequel le représentant qui a préparé le document a consigné les renseignements suivants à la section E :

[TRADUCTION]

Après un examen approfondi, je suis d'avis que les renseignements versés au dossier appuient l'allégation selon laquelle une erreur administrative [illisible] s'est produite dans l'administration de la demande de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC) de 2006.

[...]

Un examen sommaire du dossier effectué par le ministère le 3 octobre 2011 a révélé qu'une erreur d'écriture avait été décelée lors du traitement de la deuxième demande de prestations d'invalidité du demandeur présentée le 13 février 2006, et que la demande de 2006 aurait dû être transmise aux Opérations internationales aux fins d'examen dans le cadre de l'accord sur la sécurité sociale entre le Canada et les Philippines.

À la suite d'un examen plus poussé, on a constaté que, selon le registre des appels téléphoniques pour le 15 juin 2006, le Ministère avait communiqué avec M. Quiano le jour même pour discuter de la lettre de refus des prestations d'invalidité du RPC. M. Quiano croyait qu'il cotisait pendant qu'il recevait des prestations d'invalidité de longue durée [d'un assureur privé]. Cependant, le 3 octobre 2011, à l'examen de la demande de 2006, on a constaté que le mot « Philippines » (mal orthographié) était écrit à la main et encerclé à côté de la question 6 sur le formulaire. Il est possible que l'écriture soit la même que celle qui figurait dans le registre des appels en date du 15 juin 2006 par les agents principaux du ministère 1/2.

Il est raisonnable de supposer que la conversation a probablement abordé la question du travail de M. Quiano aux Philippines, et que l'agent a versé ces renseignements supplémentaires au dossier de M. Quiano. À ce moment-là, si le travail à l'étranger a fait l'objet de discussions, le dossier aurait dû être transmis aux Opérations internationales aux fins d'examen au titre de l'Accord Canada-Philippines.

#### Politique

Les centres de traitement du courrier sont responsables du transfert des dossiers aux Opérations internationales dans les situations suivantes :

[...]

– lorsqu'un demandeur n'est pas admissible au titre des lois nationales uniquement et qu'il indique avoir résidé ou avoir cotisé dans un pays avec lequel le Canada a un accord en vigueur comportant des dispositions sur les avantages sociaux [...]

Il est recommandé d'appliquer le paragraphe 66(4) du Régime de pensions du Canada pour placer M. Quiano dans la situation où il se serait trouvé, n'eût été l'erreur administrative.

#### Remarque :

Après un plus ample examen, il a été décidé que la demande de 2003 avait été évaluée en fonction des cotisations nationales, et qu'elle avait été refusée parce que M. Quiano ne répondait pas aux exigences en matière de cotisation. Le formulaire de demande de prestations d'invalidité du RPC recueille des

renseignements qui servent précisément à aider à déterminer la meilleure période minimale d'admissibilité possible pour le client, mais M. Quiano a répondu par la négative à la question « Avez-vous déjà travaillé dans un autre pays » dans sa demande de 2003.

[16] Ces commentaires jettent un peu de lumière sur le fondement de la décision visant la demande de 2003.

[17] La demande de contrôle judiciaire de M. Quiano portait sur la décision du ministre selon laquelle aucune erreur administrative ne grevait la demande de 2003.

### III. LA DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[18] Dans l'exposé des faits, la Cour fédérale a relevé des incohérences dans le témoignage de M. Quiano quant à ses emplois aux Philippines (voir les paragraphes 10 à 12 des motifs) de la Cour fédérale. Elle a noté que les motifs du ministre étaient brefs, mais que l'arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, rendu par la Cour suprême, l'habilitait à examiner le dossier pour en dégager des éléments susceptibles de compléter les motifs énoncés afin de décider si la décision était raisonnable. Elle a conclu que le dossier ne contenait aucun registre des appels téléphoniques ni aucun document démontrant que M. Quiano avait avisé les représentants du ministre de son travail aux Philippines par rapport à sa demande de 2003. La Cour a également conclu que les divers comptes rendus de M. Quiano sur ses interactions avec le représentant du ministre étaient incohérents. La Cour fédérale a fait remarquer qu'il était déraisonnable de la part de M. Quiano d'avoir répondu par la négative à la question 6, étant donné qu'il avait le guide en sa possession lorsqu'il remplissait la demande.



[19] Enfin, la Cour fédérale n'a pas tenu compte d'une politique selon laquelle les représentants du ministre auraient dû renvoyer la demande aux représentants gouvernementaux des Philippines lorsqu'ils ont appris que M. Quiano avait résidé ou travaillé aux Philippines, parce que le document présenté à la Cour était incomplet et sans date.

[20] Par conséquent, la Cour fédérale a conclu que la décision du délégué du ministre était raisonnable et a rejeté la demande de contrôle judiciaire.

#### IV. ANALYSE

[21] Les parties conviennent que la norme de contrôle qui s'applique à la décision du délégué du ministre est celle de la décision raisonnable. L'avocat du procureur général fait remarquer qu'il nous faut décider si la Cour fédérale a correctement appliqué cette norme. Suivant celle-ci, notre Cour doit se mettre à la place de la Cour fédérale (voir l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, aux par. 45 et 46, [2013] 2 R.C.S. 559). Je suis d'accord.

[22] Selon M. Quiano, les brefs motifs du délégué du ministre sont inintelligibles parce qu'ils n'expliquent pas pourquoi les demandes de 2003 et de 2006 ont été traitées différemment : dans les deux cas, M. Quiano a répondu « Non » à la question 6 et n'a pas demandé un réexamen de sa demande rejetée.

[23] Comme la Cour fédérale l'a souligné, nous pouvons examiner la décision à la lumière de l'ensemble du dossier pour déterminer si elle est raisonnable.

[24] Lorsque le document AE/EA est pris avec la décision elle-même, il est clair que la découverte du mot « Philippines » à côté de la question 6 dans la demande de 2006 était importante. Cette note laissait entendre qu' [TRADUCTION] « [i]l était raisonnable de supposer » qu'une conversation entre M. Quiano et un représentant [TRADUCTION] « a probablement abordé la question du travail de M. Quiano aux Philippines ». De plus, [TRADUCTION] « si le travail à l'étranger a fait l'objet de discussions », la demande aurait dû être transmise aux Opérations internationales pour traitement supplémentaire. Soulignons que ces observations, quoique non décisives, ont néanmoins mené à la recommandation d'invoquer le paragraphe 66(4) de la Loi pour accorder à M. Quiano une mesure de réparation en ce qui concerne sa demande de 2006.

[25] Dans le cas de la demande de 2003, rien n'indique que les représentants du ministre étaient au courant des antécédents de travail de M. Quiano aux Philippines au moment où la demande a été traitée. La demande a donc été décidée sur le fondement des renseignements connus à l'époque.

[26] Par conséquent, je n'estime pas fondé l'argument quant à l'inintelligibilité de la décision.

[27] M. Quiano soutient en outre que le représentant du ministre a commis une erreur en suivant une politique interne déraisonnable. Aux termes de cette politique, les affirmations non étayées ne sauraient être acceptées aux fins de démontrer un avis erroné ou une erreur administrative. De telles affirmations doivent être étayées par des éléments de preuve.

[28] Les demandes de prestations sont faites par écrit et non oralement. La pratique qui consiste à exiger que les demandes de prestations soient présentées par écrit est presque

assurément universelle parmi les organismes administratifs au Canada. Les demandes écrites permettent de recueillir systématiquement et de consigner les renseignements pertinents.

Lorsqu'il faut apporter des modifications à des renseignements contenus dans un formulaire, il est prudent et sensé de consigner ces changements par écrit.

[29] L'argument de M. Quiano, quant à la valeur probante d'assertions non fondées d'erreur administrative, s'il était appliqué en l'espèce, inviterait les agents administratifs à accorder plus de crédibilité aux assertions de fait postérieures à la décision qu'à celles contenues dans la demande écrite originale. Un tel résultat serait contraire au principe fondamental qui oblige la présentation de demandes écrites. Même si les réponses erronées et les demandes écrites peuvent ouvrir la porte à toutes sortes de prétentions, les organismes administratifs ont de bonnes raisons de se fier aux demandes écrites qui leur sont présentées par les demandeurs de prestations. En l'espèce, le délégué du ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon plutôt généreuse en ce qui concerne la demande de 2006 à la lumière d'une note inexplicite au dossier. Il n'y avait rien de tel dans la demande de 2003.

[30] Je ne trouve rien de déraisonnable dans l'application de la politique par le délégué du ministre en ce qui a trait aux assertions verbales d'erreurs administratives non étayées.

[31] À la suite de l'audience devant la Cour fédérale, l'avocat du procureur général a avisé l'avocat de M. Quiano que la politique relative à la transmission des demandes aux Opérations internationales, qui figurait au dossier en Cour fédérale, était en vigueur en 2003. La partie pertinente de la politique est reproduite plus haut dans le document AE/EA.

[32] M. Quiano a soutenu que le non-respect de cette politique dans le traitement de sa demande de 2003 constituait une erreur administrative, parce que les représentants du ministre étaient au courant, au moment de la demande de 2003, que M. Quiano avait résidé aux Philippines. Comme la politique exige que les dossiers soient transmis aux Opérations internationales lorsque la demande indique que le demandeur a résidé **et/ou** a cotisé (gras ajouté) dans un autre pays, le défaut de transmettre la demande de M. Quiano constituait une erreur administrative.

[33] Selon l'avocat du ministre, la conjonction « et/ou » n'indique pas d'autres possibilités, un argument qui, sur le plan grammatical, est difficile à soutenir. Néanmoins, la thèse de l'avocat veut que les dossiers ne soient transmis aux Opérations internationales que dans les cas où le dossier indique que des cotisations ont été versées dans un autre pays, une situation qui ne se produit pas lorsqu'un demandeur nie avoir travaillé dans un pays étranger.

[34] En l'espèce, l'erreur administrative qui a été relevée concernant la demande de 2006 reposait sur une inférence selon laquelle une conversation entre M. Quiano et un représentant du ministre [TRADUCTION] « a probablement abordé la question du travail de M. Quiano aux Philippines ». De plus, la demande de M. Quiano aurait dû être transmise aux Opérations internationales seulement [TRADUCTION] « si le travail à l'étranger a fait l'objet de discussions ».

[35] Il ressort de ce qui précède que c'est la possibilité d'une expérience de travail à l'étranger qui a provoqué le renvoi du dossier de M. Quiano aux Opérations internationales, et non le fait qu'il avait résidé aux Philippines.

[36] Il n'était pas déraisonnable pour les représentants du ministre d'arriver à la conclusion que le fait d'avoir vécu aux Philippines, conjugué à une déclaration expresse voulant qu'il n'eût jamais travaillé dans ce pays, n'exigeait pas la transmission du dossier aux Opérations internationales. Peut-être est-il justifié de transmettre aux Opérations internationales le dossier de la personne qui déclare avoir résidé dans un pays étranger sans dire si elle y a travaillé, tout comme celui de la personne qui déclare avoir travaillé dans un pays étranger sans dire si elle y a résidé. Ni l'une ni l'autre de ces situations n'est présente en l'espèce : M. Quiano a nié avoir travaillé aux Philippines. M. Quiano demande une interprétation stricte de la politique sur le plan grammatical. Cette dernière s'appliquerait si le demandeur avait indiqué avoir résidé et travaillé dans un pays autre que le Canada, ou s'il avait indiqué avoir résidé ou travaillé à l'étranger, mais pas dans le cas où il indique avoir résidé à l'étranger en précisant qu'il n'y a pas travaillé.

[37] Pour ces motifs, je rejeterais l'appel, sans dépens.

« J.D. Denis Pelletier »

---

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Yves de Montigny, j.c.a »

« Je suis d'accord.

Mary J.L. Gleason, j.c.a. »

Traduction certifiée conforme  
Marie-Luc Simoneau, jurilinguiste

**COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** A-393-17

**(APPEL D'UN JUGEMENT DE L'HONORABLE JUGE SIMPSON DE LA COUR FÉDÉRALE, DATÉ DU 1<sup>ER</sup> NOVEMBRE 2017, DOSSIER N<sup>O</sup> T-84-17)**

**INTITULÉ :** RENWYCK QUIANO c. LE  
PROCUREUR GÉNÉRAL DU  
CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** VANCOUVER (COLOMBIE-  
BRITANNIQUE)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 7 NOVEMBRE 2018

**MOTIFS DU JUGEMENT :** LE JUGE PELLETIER

**Y ONT SOUSCRIT :** LE JUGE DE MONTIGNY  
LA JUGE GLEASON

**DATE DES MOTIFS :** LE 23 NOVEMBRE 2018

**COMPARUTIONS :**

David A Hunter POUR L'APPELANT

John Unrau POUR L'INTIMÉ

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Hamilton Duncan Armstrong and Stewart Law  
Corporation POUR L'APPELANT

Services juridiques d'EDSC  
Ministère de la Justice POUR L'INTIMÉ