



2002-798

Représentante : Sylvia E. Kissin, BSJP
Décision N° : 100000436798
Type de décision : Comité de révision (examen)
Lieu de l'audition : Toronto (Ontario)
Date de la décision : le 11 décembre 2002

Suite à une audience d'un comité de révision (examen) tenue pour la veuve remariée du feu demandeur, le 11 décembre 2002, le Tribunal rend la décision suivante :

ORDONNANCE

PENSION DE VEUVE (RÉTROACTIVITÉ)

LE TRIBUNAL CONFIRME LA DÉCISION DU MINISTRE.

Aucune rétroactivité additionnelle n'est indiquée dans les circonstances.
Paragraphe 51(1) et 56(1) de la *Loi sur les pensions*.
Article 36 de la *Loi modifiant la législation relative aux pensions de retraite*.

Copie originale signée par:

_____ Membre président
S.H. Forster

_____ Membre
Charles J. Power

QUESTIONS EN LITIGE

La veuve remariée du feu demandeur, a comparu devant un comité de révision (examen) à Toronto (Ontario), le 11 décembre 2002, car elle n'était pas satisfaite de la décision du ministre qui, en rétablissant son allocation de veuve, ne lui a accordé que trois ans de rétroactivité à partir de la décision rendue par lui le 6 mai 2002. À l'audience, la veuve remariée était accompagnée par son mari actuel. La veuve remariée était représentée par M^{me} Sylvia Kissin, du Bureau de services juridiques des pensions.

ÉLÉMENTS DE PREUVE

À l'audience, l'avocate a produit quatre pièces extraites des dossiers du Ministère. La première pièce admise en preuve (RD-Annexe-P1) est une lettre de la Commission canadienne des pensions, datée du 20 novembre 1978, dans laquelle la Commission, après avoir pris acte du remariage récent de la veuve remariée informe celle-ci que la pension de veuve qu'elle a touchée jusque-là sera annulée, mais que la prestation additionnelle versée pour son enfant continuera de lui être versée.

L'avocate a produit ensuite la pièce RD-Annexe-P2, une lettre du Ministère, datée du 15 avril 1980, dans laquelle on prend note du fait que le couple, la veuve remariée et son mari actuel vit avec l'enfant de la veuve remariée, et que celle-ci occupe un poste d'enseignante tandis que son mari est employé comme dessinateur publicitaire. On mentionne également que l'enfant est alors âgée de 15 ans et que, vu que le mari actuel n'envisage pas de l'adopter, une allocation additionnelle pour enfant continuera de lui être versée.

L'avocate a produit ensuite la pièce RD-Annexe-P3, une lettre du Ministère dans laquelle on mentionne que la pension versée au nom de l'enfant doit être payée à la veuve remariée aux fins d'administration.

Enfin, l'avocate a produit la pièce RD-Annexe-P4, une lettre de la Commission canadienne des pensions datée du 26 avril 1982, dans laquelle on accuse réception d'une lettre de la veuve remariée et on mentionne que la pension additionnelle versée au nom de l'enfant a été interrompue le 1er mars 1982, l'enfant ayant apparemment atteint l'âge de 17 ans. On ajoute que, si l'enfant fréquente toujours l'école, la veuve remariée devra envoyer le formulaire approprié dûment rempli si elle veut qu'une pension pour personne à charge lui soit versée.

Pension de veuve (rétroactivité)

FAITS ET ARGUMENTS

À l'audience, l'avocate s'est dite d'avis que, puisque la veuve remariée a agi en bonne citoyenne en remplissant tous les documents et en répondant à toutes les lettres du Ministère (y compris celle dans laquelle elle lui a signalé son remariage), le Ministère a l'obligation morale – sinon légale – de lui verser le montant rétroactif le plus élevé possible.

L'avocate a reconnu que les lois en vigueur au Canada dans les années 1970 stipulaient qu'une veuve de militaire qui se remariait n'avait plus droit à la pension résultant du décès de son mari ou des blessures qu'il avait subies, et que, de ce fait, aucune pension de veuve n'aurait été versée à la veuve remariée après son remariage, treize ans après le décès de son premier mari, le feu demandeur. L'avocate a toutefois laissé entendre au comité que, lorsque la loi a été modifiée en 1989 afin de lever l'interdiction de continuer de verser la pension de veuve après un remariage, les fonctionnaires du Ministère auraient dû communiquer avec la veuve remariée. S'appuyant sur les pièces jointes, qui indiquent que le Ministère connaissait l'adresse de la veuve remariée en 1982, puisqu'il lui a envoyé une lettre, et sur le fait que la veuve remariée demeure toujours à la même adresse, l'avocate s'est dite d'avis que les fonctionnaires du Ministère n'auraient eu aucun mal à communiquer avec elle s'ils avaient choisi de le faire. L'avocate a ajouté que le Ministère, le ministre et ses fonctionnaires avaient l'obligation morale – sinon légale – de communiquer avec toutes les personnes touchées par les modifications apportées à la loi en juin 1989 et de redonner la pension de veuve aux personnes qu'un remariage avait privé de ces prestations.

La veuve remariée a pour sa part déclaré au comité qu'elle n'était pas au courant des changements apportés à la loi en 1989 et qu'elle ne se souvenait pas d'avoir vu ou lu quoi que ce soit dans les médias (journaux, revues et télévision) au sujet de cette modification. Elle a ajouté que ce n'est que tout récemment, lors d'un mariage célébré dans sa province natale du Nouveau-Brunswick, qu'une connaissance lui a demandé si elle touchait toujours la pension de veuve de son premier mari, le feu demandeur. Ayant apparemment répondu qu'elle ne touchait plus la pension, cette connaissance lui a conseillé de communiquer avec les fonctionnaires du Ministère, ce qu'elle a fait.

L'avocate s'est dite d'avis que, puisque le Ministère avait déjà accepté de verser trois ans de rétroactivité dans sa décision du 6 mai 2002, il aurait tout aussi bien pu ajouter deux autres années conformément au paragraphe 39(2) de la Loi, mais qu'il ne l'a pas fait pour des raisons inconnues.

L'avocate avait d'abord suggéré au comité de faire remonter le droit à pension à 1989, année où la loi a été modifiée, mais après que le comité l'eut prié de faire connaître le fondement juridique d'une telle requête, elle a convenu de demander au minimum deux autres années de rétroactivité, conformément au paragraphe 39(2) de la *Loi sur les pensions*.

En résumé, l'avocate s'est dite d'avis que, dans les circonstances, comme la veuve remariée a perdu beaucoup d'argent du fait de n'avoir pu toucher sa pension de veuve après 1989, le comité devrait faire en sorte que le tort financier soit réduit au maximum.

MOTIFS ET CONCLUSION

En arrivant à sa décision, le Tribunal a très attentivement examiné tous les éléments de preuve, les dossiers médicaux ainsi que la plaidoirie de la représentante, et il a respecté l'obligation statutaire d'accorder le bénéfice du doute à l'appelant ou au demandeur en vertu des dispositions des articles 3 et 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*.

Le comité fait d'abord remarquer que, même si l'avocate s'est référé à l'article 39 dans sa plaidoirie, c'est en fait l'article 56 qui s'applique ici, car il porte précisément sur la détermination de la date de paiement d'une pension accordée après le décès d'un ancien combattant. L'article 56 de la *Loi sur les pensions* comporte essentiellement la même formulation – et a le même effet juridique – que l'article 39, soit la présentation d'une demande générale pour déterminer la date de paiement d'une pension d'invalidité. Le 3 juin 1992, le Tribunal d'appel des anciens combattants (TAAC), auquel a succédé le présent tribunal, a établi les principes de base de l'utilisation et de l'application du paragraphe 39(2) – et, par analogie, du paragraphe 56(2) – de la *Loi sur les pensions* dans une décision d'interprétation connue sous le nom de « I-42 ».

On a conclu dans la décision I-42 que :

1. Le paragraphe (2) est destiné exclusivement aux cas pour lesquels un délai de plus de 3 ans s'est écoulé entre la date de la demande de cette pension et celle de l'octroi de la pension.
2. Le délai doit découler de difficultés à obtenir les états de service ou d'autres documents, ou encore d'autres complications administratives indépendantes de la volonté du demandeur.
3. Il doit y avoir des éléments de corroboration du type de délai qui s'est produit dans le cas de l'appelant.
4. Un changement de politique ne peut être considéré comme une complication administrative admissible selon la signification du paragraphe 39(2).

Dans le cas présent, ce n'est pas un changement de politique, mais une modification de la loi qui a amené la veuve remariée à demander qu'on lui verse deux années de rétroactivité supplémentaires, en plus des trois années déjà accordées par le ministre dans sa décision du 6 mai 2002. Le comité fait cependant remarquer que, tout comme les changements de politique n'ont jamais été considérés comme des motifs pour invoquer le paragraphe 2), les modifications apportées à la Loi n'entrent pas non plus dans la définition d'un « retard dans l'obtention de dossiers militaires ou autres, soit d'autres difficultés administratives indépendantes de la volonté du demandeur ».

Le comité souligne aussi que, chaque fois qu'une loi est modifiée de façon à établir des dispositions plus généreuses qu'auparavant, certaines personnes sont invariablement touchées. C'est pourquoi la publication de l'information dans des documents officiels comme la Gazette du Canada a, depuis des générations, été considérée par les tribunaux et les autres organismes quasi judiciaires comme un avis officiel adressé aux intéressés. Il est de toute évidence impossible d'aviser individuellement chaque personne touchée par une modification apportée à la loi. Par ailleurs, comme l'a souligné l'avocate, le Ministère a pour mission de fournir tous les avantages possibles aux anciens combattants et à leur famille. Aucune information n'a cependant été fournie au comité pouvant lui permettre de déterminer qu'il existait un programme destiné précisément à aviser toutes les personnes touchées par la modification législative de 1989. Même si un tel programme avait existé, le fait d'essayer de rejoindre le plus grand nombre possible de gens serait une question de politique et non une question de droit.

Il est certes extrêmement regrettable que la veuve remariée n'ait été mise au courant des modifications législatives qu'en 2002. Ceci dit, aucun document n'a été fourni au comité pouvant lui permettre d'établir, en droit, que le Ministère a fait preuve de négligence (ou qu'il a commis une erreur de droit) en ne communiquant pas personnellement avec la veuve remariée dans le cas présent. D'autres comités du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) ont constaté, par rapport à des modifications législatives du même type, que le fait que les bénéficiaires potentiels n'aient pas été au courant des améliorations apportées à la loi ne signifie pas automatiquement, dans tous les cas, qu'on remontera jusqu'à la date où la loi a été modifiée.

Dans le cas présent, la pension de la veuve remariée a été interrompue en 1979, soit un an après son mariage, conformément à la loi en vigueur à l'époque. Cette loi a été modifiée en 1989. La veuve remariée a communiqué avec le Ministère en octobre 2001 pour redemander sa pension. Dans une décision rendue le 6 mai 2002, le ministre a approuvé le versement de la pension à compter du 6 mai 1999. La veuve remariée a donc récupéré sa pension et a eu droit à trois années de rétroactivité à partir de la date de la décision du ministre.

En rendant sa décision du 6 mai 2002 relativement à la date d'entrée en vigueur de la pension de conjoint survivant, dans le cadre de la demande de rétablissement de pension présentée par la veuve remariée, le personnel du Ministère a, à juste titre, accordé le maximum admissible en vertu du paragraphe 56(1), à savoir trois années de rétroactivité à compter du 6 mai 1999. Le ministre n'a pas accordé deux années de rétroactivité supplémentaires en vertu du paragraphe 56(2) de la *Loi sur les pensions*. Ces deux années supplémentaires ne peuvent être accordées que si le ministre ou un comité comme celui-ci ou encore un comité d'appel du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) est d'avis qu'il y a eu des retards dans l'obtention de dossiers militaires ou autres ou d'autres difficultés administratives indépendantes de la volonté du demandeur.

Dans la présente cause, la demanderesse n'était pas au courant des modifications apportées à la loi – un problème qui n'était pas indépendant de sa volonté. Comme il a été indiqué précédemment, on présume depuis des générations qu'une fois publiées, les lois fédérales sont connues de toutes les personnes touchées. Autant que le comité puisse savoir, la loi canadienne ne comporte aucune disposition pour déterminer que l'ignorance d'un fait est indépendante de la volonté d'un requérant alors que ce fait est connu par les sources officielles. Le comité ne peut donc considérer comme un point de droit le fait que l'ignorance de la veuve remariée quant aux avantages qu'elle pouvait obtenir depuis la modification législative de 1989 constituait une question administrative indépendante de sa volonté. Le comité doit par conséquent conclure, avec regret, que cette cause ne comporte aucune justification légale ni aucun motif pour invoquer les dispositions du paragraphe 56(2) de la *Loi sur les pensions*.

Pour les motifs susmentionnés, les deux années de rétroactivité additionnelles demandées par la requérante ne sont pas accordées. En outre, comme le démontre à l'évidence l'examen de la législation, le présent comité – pas plus d'ailleurs que tout autre comité du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) – n'est autorisé légalement, justifié ou habilité à étendre la rétroactivité au-delà de ce qui est stipulé à l'article 56 de la *Loi sur les pensions*. La demande originale, qui visait à faire remonter la rétroactivité jusqu'en juin 1989, est considérée en droit par le comité comme dénuée de tout fondement juridique.

Par conséquent, tout en étant conscient de ses devoirs et de ses responsabilités conformément à l'article 39 de la Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel), qui l'oblige à trancher toute incertitude en faveur du requérant, le comité statue qu'une extension de la rétroactivité au-delà de ce qui a été accordé par le ministre n'est pas indiquée. De façon plus précise, le comité est limité, même s'il souhaitait le contraire, à deux années de rétroactivité additionnelles en vertu du paragraphe 56(2) et il ne peut en droit aller au-delà des limites fixées par l'article 56 en matière de rétroactivité. Pour les raisons exposées ci-dessus, le comité est d'avis que les circonstances ne permettent pas d'accorder ces deux années supplémentaires conformément au paragraphe 56(2), puisque rien n'indique dans le témoignage de la demanderesse ou de son conjoint ou encore dans la présentation de l'avocate, qu'il y a eu des « difficultés administratives indépendantes de la volonté du demandeur ». Dans les circonstances, le comité ne peut que confirmer la décision rendue par le ministre le 6 mai 2002.

NOTA

L'article 25 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* dispose qu'un requérant qui n'est pas satisfait d'une décision rendue d'une audience peut, par avis écrit, interjeter appel de la décision du Tribunal des anciens combattants. Si le requérant décide de poursuivre ces démarches, il peut se faire représenter, sans frais, par un avocat du Bureau de services juridiques des pensions ou un agent d'un bureau d'assistance d'une association d'anciens combattants ou encore faire appel, à ses frais, à tout autre représentant de son choix.

Pour de plus amples renseignements, le requérant peut communiquer avec le bureau du ministère des Anciens Combattants situé le plus près de chez lui ou avec le représentant qui l'a aidé à présenter la demande relative à la présente décision.

DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA LOI

Aux termes du paragraphe 51(1) de la *Loi sur les pensions*, sauf disposition contraire de la présente loi, lorsqu'une pension peut être accordée sous le régime de l'article 21 à l'égard du décès d'un membre des forces, son conjoint survivant n'a droit à une pension que dans les cas suivants :

a) l'époux survivant l'avait épousé avant qu'une pension fût accordée à ce dernier pour la blessure ou maladie qui a entraîné son décès ;

b) leur mariage a eu lieu après que la pension lui eut été accordée et, selon le cas :

i) le décès est survenu un an ou plus après la date du mariage.

ii) le décès est survenu moins d'un an après la date du mariage et le ministre est d'avis qu'à la date de ce mariage, le membre avait une espérance de vie d'au moins un an.

Aux termes du paragraphe 51(2) de la *Loi sur les pensions* aucun paiement ne peut être compté d'une date antérieure à cette à compter de laquelle la pension est payable en vertu de l'article 56.

Aux termes de l'article 36 de la *Loi modifiant la législation relative aux pensions de retraite*, lorsqu'un droit à pension n'a jamais commencé, a été suspendu, discontinué ou révoqué ou a cessé pour cause de mariage ou de remariage d'une personne, et ce aux termes de l'article 58 ou 59 de la *Loi sur les pensions*, le droit de la pension commence ou reprend, sur demande.

Subsection 56(1) of the *Pension Act* states that pensions awarded with respect to the death of a member of the forces shall be payable with effect as follows:

(a) to or in respect of the member's survivor or child, or to the member's parent or any person in place of a parent who was wholly or to a substantial extent maintained by the member at the time of the member's death, if paragraph (a.2) does not apply, and if an additional pension referred to in paragraph 21(1)(a) or (2)(a) was at the time of death being paid in respect of that person or that person is awarded a pension under paragraph 21(1)(b) or (2)(b).

(i) where a pension is awarded on a date less than three years after the date of death, from the day following the date of his death, or

(ii) where a pension is awarded on a date three years or more after the date of death, from a date three years prior thereto.

Aux termes du paragraphe 56(2) de la *Loi sur les pensions*, malgré les paragraphes (1) et (1.1), s'il est d'avis que, en raison soit de retards dans l'obtention des dossiers militaires ou autres, soit d'autres difficultés administratives indépendantes de la volonté du demandeur, la pension ou l'augmentation devrait être accordée à partir d'une date antérieure, le ministre ou, dans le cadre d'une demande de révision ou d'un appel prévu par la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, le Tribunal peut accorder au pensionné une compensation supplémentaire, à concurrence d'un montant équivalent à deux années de pension ou d'augmentation.

L'article 18 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* stipule que le Tribunal a compétence exclusive pour réviser toute décision rendue en vertu de la *Loi sur les pensions* et statuer sur toute question liée à la demande de révision.

Section 21 of the *Veterans Review and Appeal Board Act* states that a review panel may

(a) affirm, vary or reverse the decision of the Minister being reviewed;

(b) refer any matter back to the Minister for reconsideration; or

(c) refer any matter not dealt with in the decision back to the Minister for a decision.

L'article 84 de la *Loi sur les pensions* stipule que le demandeur qui n'est pas satisfait d'une décision du ministre prise sous le régime de la présente loi ou du paragraphe 34(5) de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* peut la faire réviser par le Tribunal.

L'article 3 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* stipule que les dispositions de la présente loi et de toute autre loi fédérale, ainsi que de leurs règlements, qui établissent la compétence du Tribunal ou lui confèrent des pouvoirs et fonctions doivent s'interpréter de façon large, compte tenu des obligations que le peuple et le gouvernement du Canada reconnaissent avoir à l'égard de ceux qui ont si bien servi leur pays et des personnes à leur charge.

L'article 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* stipule que le Tribunal applique, à l'égard du demandeur ou de l'appelant, les règles suivantes en matière de preuve il tire des circonstances et des éléments de preuve qui lui sont présentés les conclusions les plus favorables possible à celui-ci; il accepte tout élément de preuve non contredit que lui présente celui-ci et qui lui semble vraisemblable en l'occurrence; il tranche en sa faveur toute incertitude quant au bien-fondé de la demande.

DÉCISION FAISANT L'OBJET D'UN APPEL

PENSION DE VEUVE (RÉTROACTIVITÉ)

Le ministère des Anciens Combattants a examiné votre demande et a jugé que vous étiez admissible au rétablissement de la pension de conjointe survivante en vertu des paragraphes 51 et 56 de la *Loi sur les pensions* et de l'article 36 de la *Loi modifiant le droit statuaire (Pension de retraite)*.

Décision du Ministre en date du 6 mai 2002.

La veuve remariée a présenté une demande de pension il y a plus de trois ans.

Date de modification : 2012-01-16