

T-1382-05  
2006 FC 466

T-1382-05  
2006 CF 466

**Minister of Human Resources Development**  
(Applicant)

**Ministre du Développement des ressources humaines**  
(demandeur)

v.

c.

**Ute Stiel** (Respondent)

**Ute Stiel** (défenderesse)

**INDEXED AS: CANADA (MINISTER OF HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT) v. STIEL (F.C.)**

**RÉPERTORIÉ : CANADA (MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES) c. STIEL (C.F.)**

Federal Court, Snider J.—Ottawa, April 3 and 11, 2006.

Cour fédérale, juge Snider—Ottawa, 3 et 11 avril 2006.

*Pensions — Judicial review of Canada Pension Plan-Old Age Security Review Tribunal decision awarding respondent partial Old Age Security (OAS) pension — Respondent, resident of U.S., having previously lived in Canada for 14 years — Partial OAS pension available to those residing in Canada for aggregate period of 20 years — Agreement between Canada-U.S. allowing for periods of coverage under U.S. social security program to be credited to persons seeking OAS pension and otherwise not meeting residence requirements — Husband's contributions to establish spousal benefit under U.S. program not counting as "quarter[s] of coverage" for purposes of determining respondent's eligibility for OAS pension under Canada-U.S. Agreement — Respondent required to contribute personally to program — Respondent not eligible for partial OAS pension — Application allowed.*

*Pensions — Contrôle judiciaire d'une décision du tribunal de révision (Régime de pensions du Canada — Sécurité de la vieillesse) accordant une pension partielle de la Sécurité de la vieillesse (SV) à la défenderesse — Celle-ci, une résidente des É.-U., a vécu au Canada pendant 14 ans — Les personnes qui ont résidé au Canada pendant une période totale de 20 ans ont droit à une pension partielle de la SV — L'Accord entre le Canada et les États-Unis permet de porter au crédit d'une personne demandant une pension de la SV les périodes de couverture reconnues par le programme de sécurité sociale des États-Unis si ces personnes ne satisfont pas par ailleurs aux conditions de résidence — Les cotisations de l'époux de la défenderesse au programme des États-Unis pour établir une prestation de conjoint ne sont pas considérées comme des « trimestres de couverture » pour établir l'admissibilité de la défenderesse à une pension de la SV en vertu de l'Accord entre le Canada et les États-Unis — La défenderesse devait cotiser personnellement au programme — Elle n'avait pas droit à une pension partielle de la SV — Demande accueillie.*

*Construction of Statutes — Whether spouse's contributions to U.S. social security program counting as "quarter[s] of coverage" under Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America with Respect to Social Security — Distinction made between "quarter[s] of coverage" and "periods of coverage" — Relevant Article of Agreement (i.e. Article VIII(2)(a)) explicitly referring to quarters of coverage — Use of such precise term imported from U.S. legislation strong indicator of Parliament's intent non-resident having to contribute personally to U.S. program in order to be eligible for Old Age Security pension.*

*Interprétation des lois — Il s'agissait de savoir si les cotisations du conjoint au programme de sécurité sociale des États-Unis pouvaient être considérées comme des « trimestres de couverture » en vertu de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis en matière de sécurité sociale — Il faut marquer une distinction entre les « trimestres de couverture » et les « périodes de couverture » — L'article pertinent de l'Accord (c.-à-d. l'article VIII(2)a)) fait expressément référence aux trimestres de couverture — L'emploi d'une expression aussi précise qui est importée de la législation des États-Unis est un indice clair de l'intention du législateur qui voulait que le non-résident cotise personnellement au programme des États-Unis pour avoir droit à une pension de la Sécurité de la vieillesse.*

This was an application for judicial review of a decision by the Canada Pension Plan—Old Age Security Review Tribunal allowing the respondent's appeal from Human Resources

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision du tribunal de révision (Régime de pensions du Canada — Sécurité de la vieillesse) faisant droit à l'appel que

Development Canada (now Social Development Canada)'s refusal of her claim for partial Old Age Security (OAS) benefits, and awarding her 36/40ths of a full OAS pension.

In Canada, full OAS benefits are paid to persons who have been resident in Canada for 40 years. A partial pension is available to non-residents who have resided in Canada for an aggregate period of at least 20 years. The respondent resided in Canada for 14 years but has been living in the U.S. since 1973. She was therefore ineligible for OAS benefits under this scheme. However, in certain cases, the entitlement to benefits can be extended through the operation of bilateral agreements with other countries. Article VIII of the *Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America with Respect to Social Security* (the Canada-U.S. Agreement) allows for periods of coverage under the U.S. Federal Old-Age, Survivors, and Disability Insurance Program (the U.S. Social Security program) to be credited to persons seeking an OAS pension if those persons do not meet the residence requirements under the *Old Age Security Act* (OAS Act). The unit of measurement, under Article VIII(2)(a) for purposes of determining entitlement to payment of a benefit under the OAS Act, is "a quarter of coverage credited under United States laws." The respondent never contributed to the U.S. Social Security program, but does receive a spouse's benefit.

The main issue was whether the years during which the respondent's husband contributed to the U.S. program counted as "quarter[s] of coverage" for purposes of determining the respondent's eligibility for an OAS pension under the Canada-U.S. Agreement.

*Held*, the application should be allowed.

The respondent did not have "quarter[s] of coverage" for purposes of calculating U.S. Social Security benefits. However, the pertinent question was whether the respondent, as the recipient of spouse's insurance benefits under the U.S. law, had coverage within the meaning of Canadian law.

Section 40 of the OAS Act provides some relief from the 20-year residency requirement by allowing for reciprocal agreements providing for "the totalization of periods of residence and periods of contribution in [the country with which the agreement is negotiated] and periods of residence in Canada." An examination of the Canada-U.S. Agreement revealed that periods of residence are treated differently than

la défenderesse a interjeté à l'encontre du refus de Développement des ressources humaines Canada (maintenant appelé Développement social Canada) d'accueillir sa demande de prestations de la Sécurité de la vieillesse (SV) et lui accordant les 36/40 d'une pension complète de la SV.

Au Canada, la pension complète de la SV est payée aux personnes ayant résidé au Canada pendant 40 ans. Des non-résidents qui ont résidé au Canada pendant une période totale d'au moins 20 ans ont droit à une pension partielle. La défenderesse a résidé au Canada pendant 14 ans, mais elle vit aux États-Unis depuis 1973. Elle n'avait donc pas droit aux prestations de la SV sous ce régime. Cependant, dans certains cas, il est possible de permettre l'admissibilité à des prestations dans le cadre d'accords bilatéraux conclus avec d'autres pays. L'article VIII de l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de sécurité sociale* (l'Accord entre le Canada et les États-Unis) permet de porter au crédit d'une personne demandant une pension de la SV les périodes de couverture reconnues par le programme fédéral d'assurance à l'intention des personnes âgées, des survivants et des invalides (le programme de sécurité sociale des États-Unis) si ces personnes ne satisfont pas aux conditions de résidence que prévoit la *Loi sur la sécurité sociale* (la Loi sur la SV). L'unité de mesure, suivant l'article VIII(2)a), pour établir le droit au versement d'une prestation en vertu de la Loi sur la SV est « un trimestre de couverture en vertu des lois des États-Unis ». La défenderesse n'a jamais cotisé au programme de sécurité sociale des États-Unis, mais elle touche une prestation de conjoint.

La principale question en litige était celle de savoir si les années pendant lesquelles l'époux de la défenderesse a cotisé au programme des États-Unis pouvaient être considérées comme des « trimestres de couverture » pour établir le droit de la défenderesse au versement d'une prestation de la SV en vertu de l'Accord entre le Canada et les États-Unis.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

La défenderesse ne disposait d'aucun « trimestre de couverture » permettant de calculer les prestations de sécurité sociale des États-Unis. Cependant, la question pertinente était de savoir si elle bénéficiait, à titre de prestataire d'une assurance de conjoint en vertu des lois des États-Unis, d'une couverture au sens du droit canadien.

L'article 40 de la Loi sur la SV prévoit un certain allègement de l'exigence des 20 années de résidence puisqu'il permet la conclusion d'accords réciproques prévoyant « la totalisation des périodes de résidence et de cotisation dans [le pays avec lequel l'accord a été négocié] et des périodes de résidence au Canada ». Un examen de l'Accord entre le Canada et les États-Unis a révélé que les périodes de résidence

periods of contributions. This supported an interpretation of the Agreement whereby only periods of contribution in the U.S., and not periods of residence, are used in calculation of the entitlement to an OAS pension in Canada. The respondent's mere residence in the U.S. could not contribute to her eligibility for an OAS pension.

As to whether "coverage" through a spouse's contributions to the U.S. Social Security program to establish a spousal benefit could be counted as quarters of coverage under Article VIII of the Canada-U.S. Agreement, it was important to note that "quarter[s] of coverage" and "periods of coverage" are two different terms. In Article VIII, "period of coverage" is used exclusively in connection with calculations under the *Canada Pension Plan* and not in association with assessing OAS eligibility. The term "quarter of coverage credited under United States laws," in Article VIII, is a very specific term, imported from the U.S. legislation. The use of such a precise term of art that is clearly defined in U.S. law was a strong indicator of Parliament's intent. As such, the respondent's spousal benefit under U.S. law could not be considered as quarters of coverage within the meaning of Article VIII(2)(a) of the Canada-U.S. Agreement.

Since she was not a resident of Canada, did not meet the 20-year residency requirement, and had not contributed personally to the U.S. Social Security program, the respondent was not entitled to a partial OAS pension.

If the respondent had satisfied the eligibility requirement of Article VIII of the Canada-U.S. Agreement, her partial pension would have been calculated as 14/40ths of a full pension. The Tribunal ignored Article IX of the Canada-U.S. Agreement which specifies how the OAS pension is to be calculated. Periods of residence obtained by totalization under Article VIII are not to be considered when calculating the amount of pension.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America with respect to Social Security, SI/82-105, Arts. I, VIII (as am. by*

diffèrent des périodes de cotisation. Cela permet de considérer que dans l'Accord, seules les périodes de cotisation aux États-Unis, et non les périodes de résidence, sont prises en compte dans la détermination de l'admissibilité à une pension de la SV au Canada. Le simple fait que la défenderesse ait résidé aux États-Unis ne permet pas d'établir son admissibilité à la pension de la SV.

Pour ce qui est de la question de savoir si la « couverture » obtenue grâce aux cotisations d'un conjoint au programme de sécurité sociale des États-Unis pour établir une prestation de conjoint pouvait être considérée comme des trimestres de couverture en vertu de l'article VIII de l'Accord entre le Canada et les États-Unis, il importe de souligner que « trimestres de couverture » et « périodes de couverture » sont deux expressions différentes. Dans l'article VIII, l'expression « période de couverture » est utilisée exclusivement en rapport avec les calculs faits en vertu du *Régime de pensions du Canada*, et non en liaison avec la détermination de l'admissibilité à la SV. Les mots « trimestre de couverture en vertu des lois des États-Unis crédité » que l'on trouve à l'article VIII sont très précis et importés de la législation des États-Unis. L'emploi d'une expression aussi précise qui est clairement définie dans la législation des États-Unis était un indice clair de l'intention du législateur. Ainsi, la prestation de conjoint que la défenderesse reçoit en vertu de la loi des États-Unis ne peut être considérée comme des trimestres de couverture au sens de l'article VIII(2)a) de l'Accord entre le Canada et les États-Unis.

Comme la défenderesse n'était pas une résidente du Canada, qu'elle ne satisfaisait pas au seuil d'admissibilité de 20 années de résidence et qu'elle n'avait pas cotisé personnellement au programme de sécurité sociale des États-Unis, elle n'avait pas droit à une pension partielle de la SV.

Si la défenderesse avait rempli la condition concernant l'admissibilité à l'article VIII de l'Accord entre le Canada et les États-Unis, sa pension partielle aurait été de 14/40 de la pension complète. Le tribunal n'a pas tenu compte des dispositions de l'article IX de l'Accord entre le Canada et les États-Unis, qui précise la façon dont le montant de la pension de la SV doit être calculé. Les périodes de résidence obtenues par la totalisation faite en vertu de l'article VIII ne peuvent pas être prises en considération dans le calcul du montant de la pension.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de sécurité sociale, TR/82-105, art. I, VIII (mod. par*

SI/97-111, Art. 5), IX (as am. *idem*).  
*Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8.  
*Department of Social Development Act*, S.C. 2005, c. 35.  
*Old Age Security Act*, R.S.C. 1970, c. O-6, s. 3(1.1) (as enacted by S.C. 1976-77, c. 9, s. 1).  
*Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9, ss. 3(1),(2), (3), 40, 41.  
*Old Age Security Regulations*, C.R.C., c. 1246, s. 21(1).  
*Proclamation Declaring the Agreement on Social Security Between Canada and the United States of America in Force February 9, 1982*, SI/82-105.  
*Second Supplementary Agreement Amending the Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America With Respect to Social Security*, SI/97-111.  
*Social Security Act*, 42 U.S.C. § 402, 413, 414 (2000).  
*Social Security Regulations*, 20 C.F.R. § 404.140.  
*Supplementary Agreement Amending the Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America With Respect to Social Security*, SI/84-146.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### CONSIDERED:

*Canada (Minister of Human Resources Development) v. Chhabu* (2005), 35 Admin. L.R. (4th) 193; 2005 FC 1277; *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Ding* (2005), 268 F.T.R. 111; 2005 FC 76.

##### REFERRED TO:

*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *Ontario Hydro v. Canada*, [1997] 3 F.C. 565; (1997), 50 Admin. L.R. (2d) 297; 215 N.R. 175 (C.A.); *Stachowski v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 1435; *Rafuse v. Canada (Pension Appeals Board)* (2002), 286 N.R. 385; 2002 FCA 31.

#### AUTHORS CITED

*House of Commons Debates*, Vol. III, 2nd Sess., 30th Parl., 1976-77.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Canada Pension Plan—Old Age Security Review Tribunal awarding a partial Old Age Security pension to

TR/97-111, art. 5), IX (mod., *idem*).  
*Accord supplémentaire modifiant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de sécurité sociale*, TR/84-146.  
*Deuxième accord supplémentaire modifiant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de sécurité sociale*, TR/97-111.  
*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9, art. 3(1), (2), (3), 40, 41.  
*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.R.C. 1970, ch. O-6, art. 3(1.1) (édicte par S.C. 1976-77, ch. 9, art. 1).  
*Loi sur le ministère du Développement social*, L.C. 2005, ch. 35.  
*Proclamation avisant l'entrée en vigueur le 9 février 1982 de l'Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*, TR/82-105.  
*Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8.  
*Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, C.R.C., ch. 1246, art. 21(1).  
*Social Security Act*, 42 U.S.C. § 402, 413, 414 (2000).  
*Social Security Regulations*, 20 C.F.R. § 404.140.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Chhabu*, 2005 CF 1277; *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Ding*, 2005 CF 76.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Ontario Hydro c. Canada*, [1997] 3 C.F. 565 (C.A.); *Stachowski c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 1435; *Rafuse c. Canada (Commission d'appel des pensions)*, 2002 CAF 31.

#### DOCTRINE CITÉE

*Débats de la Chambre des communes*, vol. III, 2<sup>e</sup> sess., 30<sup>e</sup> Parl., 1976-77.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision du tribunal de révision (Régime de pensions du Canada — Sécurité de la vieillesse) accordant une pension partielle

the respondent who had lived in Canada for 14 years. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Laura Dalloo* for applicant.  
Ute Stiel and Juergen George Stiel for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*The following are the reasons for order and order rendered in English by*

[1] SNIDER J.: Ms. Ute Stiel, the respondent in this application, believes that she is entitled to a partial Old Age Security (OAS) pension from Canada. Although she was a resident of Canada for 14 years, from May 7, 1959 to June 1, 1973, she has lived in the United States since 1973.

[2] In the United States, Ms. Stiel never contributed to that country's Federal Old-Age, Survivors, and Disability Insurance Program (U.S. Social Security Program). However, based on the fact that her husband contributed to the program for 22 years (from 1973 to 1994), Ms. Stiel receives a spouse's benefit under the relevant U.S. laws. As explained below, she bases her claim to a partial OAS pension from Canada on her husband's contributions to the U.S. program.

[3] Upon turning 65 in December 2002, Ms. Stiel applied to Human Resources Development Canada (now known as Social Development Canada and referred to as SDC) for OAS benefits. In a decision dated March 11, 2004, an officer with SDC refused her application. Ms. Stiel's application for a reconsideration of that decision was also denied, in a decision dated July 6, 2004. Ms. Stiel appealed to the Canada Pension Plan—Old Age Security Review Tribunal (the Tribunal). After a hearing and in its decision dated July 13, 2005, the Tribunal allowed the appeal of Ms. Stiel and awarded her a partial 36/40ths Old Age Security (OAS) pension.

de la Sécurité de la vieillesse à la défenderesse qui a résidé au Canada pendant 14 ans. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Laura Dalloo* pour le demandeur.  
Ute Stiel et Juergen George Stiel pour la défenderesse.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

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

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et de l'ordonnance rendus par*

[1] LA JUGE SNIDER : M<sup>me</sup> Ute Stiel, la défenderesse en l'espèce, estime avoir droit à une pension partielle de la Sécurité de la vieillesse (SV) du Canada. Elle a résidé au Canada pendant 14 ans, soit du 7 mai 1959 au 1<sup>er</sup> juin 1973, mais elle vit aux États-Unis depuis 1973.

[2] Aux États-Unis, M<sup>me</sup> Stiel n'a jamais cotisé au Programme fédéral d'assurance à l'intention des personnes âgées, des survivants et des invalides (Federal Old-Age, Survivors and Disability Insurance Program). Cependant, comme son époux y a cotisé pendant 22 ans (de 1973 à 1994), M<sup>me</sup> Stiel touche une prestation de conjoint en vertu des lois américaines applicables. Comme il est expliqué ci-après, elle fonde sa demande de pension partielle de la SV du Canada sur les cotisations que son époux a effectuées dans le cadre du programme américain.

[3] Après avoir atteint l'âge de 65 ans en décembre 2002, M<sup>me</sup> Stiel a présenté une demande de prestations de la SV à Développement des ressources humaines Canada (ministère aujourd'hui appelé Développement social Canada ou DSC). Dans une décision datée du 11 mars 2004, un agent de DSC a rejeté la demande. La demande de M<sup>me</sup> Stiel en vue d'obtenir la révision de cette décision a elle aussi été rejetée dans une décision datée du 6 juillet 2004. M<sup>me</sup> Stiel a interjeté appel devant un tribunal de révision (Régime de pensions du Canada—Sécurité de la vieillesse) (le tribunal). Après la tenue d'une audience et dans sa décision datée du 13

[4] The applicant, the Minister of Social Development (formerly the Minister of Human Resources Development; *Department of Social Development Act*, S.C. 2005, c. 35) seeks judicial review of the Tribunal's decision.

#### Issues

[5] The issue in this application is whether the Tribunal erred in determining that Ms. Stiel was entitled to an OAS pension of 36/40ths of a full OAS pension. Subsidiary to this overarching question are two sub-issues:

1. In determining that Ms. Stiel was eligible for an OAS pension, did the Tribunal misinterpret the provisions of the *Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9 (the OAS Act) and of the reciprocal agreement between Canada and the United States (the Canada-U.S. Agreement [*Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America With Respect to Social Security*, SI/82-105])? More specifically, did the Tribunal err in concluding that the years during which Ms. Stiel's husband contributed to the U.S. Social Security program counted as "quarter[s] of coverage" for purposes of determining Ms. Stiel's eligibility for OAS pension under the Canada-U.S. Agreement?
2. If Ms. Stiel was entitled to an OAS pension, did the Tribunal err in calculating that pension as 36/40ths of a full OAS pension?

#### Analysis

##### Standard of Review

[6] In *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Chhabu* (2005), 35 Admin. L.R. (4th)

juillet 2005, le tribunal a fait droit à l'appel de M<sup>me</sup> Stiel et lui a accordé une pension partielle de la Sécurité de la vieillesse (SV) correspondant aux 36/40 de la pension complète.

[4] Le demandeur, le ministre du Développement social (anciennement le ministre du Développement des ressources humaines; *Loi sur le ministère du Développement social*, L.C. 2005, ch. 35), sollicite le contrôle judiciaire de la décision du tribunal.

#### Les questions en litige

[5] La question en litige dans la présente demande est celle de savoir si le tribunal a commis une erreur en statuant que M<sup>me</sup> Stiel avait droit aux 36/40 de la pension complète de la SV. À cette question générale se greffent deux sous-questions :

1. En statuant que M<sup>me</sup> Stiel avait droit à une pension de la SV, le tribunal a-t-il mal interprété les dispositions de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9 (la Loi sur la SV) ainsi que l'accord réciproque conclu entre le Canada et les États-Unis (l'Accord entre le Canada et les États-Unis [*Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de sécurité sociale*, TR/82-105])? Plus précisément, le tribunal a-t-il commis une erreur en concluant que les années pendant lesquelles le mari de M<sup>me</sup> Stiel a cotisé au programme de sécurité sociale des États-Unis comptaient comme des « trimestre[s] de couverture » en vue de déterminer l'admissibilité de M<sup>me</sup> Stiel à la pension de la SV dans le cadre de l'Accord entre le Canada et les États-Unis?
2. Si M<sup>me</sup> Stiel avait droit à une pension de la SV, le tribunal a-t-il commis une erreur en calculant que cette pension correspond aux 36/40 de la pension complète de la SV?

#### Analyse

##### La norme de contrôle

[6] Dans la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Chhabu*,

193 (F.C.), Justice Carolyn Layden-Stevenson applied the pragmatic and functional approach to the same Tribunal, in regard to a question of “residency” for the purposes of OAS pension entitlement and concluded that a standard of reasonableness *simpliciter* applied.

[7] While much of the pragmatic and functional analysis in *Chhabu* applies to this case, the result does not. The decision under review, in this case, was not factually driven and revolved exclusively around an interpretation of the appropriate statute and treaty. This suggests substantially less deference than in *Chhabu*, since this Court is in an equal, if not better, position to determine the law. In *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Ding* (2005), 268 F.T.R. 111 (F.C.), Justice James Russell applied the correctness standard when reviewing the Tribunal on questions of law. Such an approach should be taken in this case as well.

#### Legislative Scheme

[8] Ms. Stiel’s entitlement to an OAS pension and its amount, if any, can be found through the examination of certain provisions of the OAS Act, section 21 of the *Old Age Security Regulations*, C.R.C., c. 1246 (the Regulations) and Articles I, VIII [as am. by SI/97-111, art. 5] and IX [as am. *idem*] of the Canada-U.S. Agreement, described below and set out in full in Appendix A.

[9] Briefly, the starting point is that full OAS benefits are paid to persons who have been resident in Canada for 40 years (OAS Act, subsection 3(1)). However, in certain instances, an individual is entitled to receive a partial OAS pension. Eligibility to receive and calculation of a partial pension is set out in subsection 3(2) of the OAS Act.

[10] For someone, such as Ms. Stiel, who is not resident in Canada when she applies for the OAS

2005 CF 1277, la juge Carolyn Layden-Stevenson a appliqué une analyse pragmatique et fonctionnelle à une décision du même tribunal relativement à une question de « résidence » aux fins de la détermination du droit à la pension de la SV et elle a conclu que la norme qui s’appliquait était celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

[7] Bien qu’une bonne partie de l’analyse pragmatique et fonctionnelle faite dans la décision *Chhabu* s’applique en l’espèce, ce n’est pas le cas de son résultat. La décision faisant l’objet du contrôle en l’espèce n’était pas axée sur des faits et portait exclusivement sur une interprétation de la loi et de l’accord pertinents. Cela suppose un degré considérablement moins élevé de retenue que dans la décision *Chhabu*, car la Cour se trouve dans une position égale, sinon meilleure, pour se prononcer sur le droit applicable. Dans la décision *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Ding*, 2005 CF 76, le juge James Russell a appliqué la norme de la décision correcte lors du contrôle d’une décision du tribunal au sujet de questions de droit. C’est ce qu’il convient également de faire en l’espèce.

#### Le régime législatif applicable

[8] Pour déterminer si M<sup>me</sup> Stiel a droit à une pension de la SV, et le montant de cette pension, le cas échéant, il convient d’examiner certaines dispositions de la Loi sur la SV, l’article 21 du *Règlement sur la sécurité de la vieillesse*, C.R.C., ch. 1246 (le Règlement), et les articles I, VIII [mod. par TR/97-111, art. 5] et IX [mod., *idem*] de l’Accord entre le Canada et les États-Unis, lesquels sont expliqués ci-après et cités intégralement à l’annexe A.

[9] En bref, le point de départ est le suivant : la pension complète de la SV est payée aux personnes ayant résidé au Canada pendant 40 ans (Loi sur la SV, paragraphe 3(1)). Cependant, dans certains cas, une personne a droit à une pension partielle. L’admissibilité à une pension partielle, ainsi que le calcul de cette dernière, sont prévus au paragraphe 3(2) de la Loi sur la SV.

[10] Pour une personne qui, comme M<sup>me</sup> Stiel, ne réside pas au Canada lorsqu’elle demande la pension de

pension, paragraph 3(2)(b) requires that her “aggregate period” of residence in Canada be at least 20 years. Only if she can meet the requirement of 20 years of residence, will she be entitled to receive any OAS benefit. If eligibility is established, the calculation of the pension is carried out pursuant to subsection 3(3). Stated simply, the portion of a full pension payable to an individual will be the result of dividing the years of residence by 40. For example, 25 years of residence in Canada would result in an OAS pension of 25/40ths.

[11] Pursuant to paragraph 21(1)(a) of the Regulations, “a person resides in Canada if he makes his home and ordinarily lives in any part of Canada.”

[12] Applying this scheme to Ms. Stiel would result in no eligibility for OAS benefits. Simply put, she had fewer than 20 years of residence in Canada and, thus, does not satisfy the requirements of subsection 3(2) of the OAS Act. However, Parliament determined that, in certain cases, the entitlement to benefits could be extended through the utilization of bilateral agreements with other countries. Section 40 of the OAS Act permits the entering into of bilateral treaties or agreements that might affect the eligibility for pensions.

[13] Such an agreement is in place between Canada and the United States. The Canada-U.S. Agreement was signed between our two countries under the auspices of section 40 of the OAS Act and proclaimed in force on February 9, 1982 (*Proclamation Declaring the Agreement on Social Security Between Canada and the United States of America in Force February 9, 1982*, 26 May 1982, SI/82-105, C. Gaz. 1982.II. 1932). It has the force of law in Canada (OAS Act, section 41). Two supplementary agreements were made, modifying the original treaty:

- *Supplementary Agreement Amending the Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America With Respect to Social Security*, SI/84-146, C. Gaz. 1984.II. 3239-3242.

la SV, l’alinéa 3(2)b) exige que sa « période totale » de résidence au Canada soit d’au moins 20 ans. Ce n’est que si cette personne satisfait à l’exigence des 20 ans de résidence qu’elle a le droit de recevoir une prestation quelconque de la SV. Si l’admissibilité de la personne est établie, le calcul de la pension se fait de la manière indiquée au paragraphe 3(3). En résumé, la fraction de la pension complète qui est payable à une personne est le résultat de la division du nombre d’années de résidence par 40. Ainsi, 25 années de résidence au Canada correspondraient aux 25/40 de la pension de la SV.

[11] Suivant l’alinéa 21(1)a) du Règlement, « une personne réside au Canada si elle établit sa demeure et vit ordinairement dans une région du Canada ».

[12] Si ce régime lui était appliqué, M<sup>me</sup> Stiel n’aurait pas droit aux prestations de la SV. Pour dire les choses simplement, elle compte moins de 20 années de résidence au Canada et, de ce fait, ne satisfait pas aux exigences du paragraphe 3(2) de la Loi sur la SV. Cependant, le législateur a décidé que, dans certains cas, il est possible de permettre l’admissibilité à des prestations dans le cadre d’accords bilatéraux conclus avec d’autres pays. L’article 40 de la Loi sur la SV permet de conclure des accords ou des traités bilatéraux susceptibles d’avoir une incidence sur l’admissibilité aux pensions.

[13] Il existe un tel accord entre le Canada et les États-Unis. L’Accord entre le Canada et les États-Unis a été signé entre ces deux pays en vertu de l’article 40 de la Loi sur la SV et il a été proclamé le 9 février 1982 (*Proclamation avisant l’entrée en vigueur le 9 février 1982 de l’Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et les États-Unis d’Amérique*, 26 mai 1982, TR/82-105, Gaz. C. 1982.II. 1932). Cette proclamation a force de loi au Canada (Loi sur la SV, art. 41). Deux accords supplémentaires, modifiant le traité initial, ont été conclus :

- *Accord supplémentaire modifiant l’Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d’Amérique en matière de sécurité sociale*, TR/84-146, Gaz. C. 1984.II. 3239-3242.

- *Second Supplementary Agreement Amending the Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America With Respect to Social Security*, SI/97-111, C. Gaz. 1997.II.Vol 131. 2879-2885.
- *Deuxième accord supplémentaire modifiant l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de sécurité sociale*, TR/97-111, Gaz. C. 1997.II. Vol 131. 2879-2885.

[14] The relevant provisions of the Canada-U.S. Agreement are contained in Articles I, VIII and IX. Article I(6) defines a “period of coverage”. Article VIII addresses the entitlement to payment of benefits to an individual who does not otherwise meet the eligibility requirements of the OAS Act. Finally, Article IX provides for the method of calculation of OAS pension, if entitlement is established under Article VIII.

[14] Les dispositions pertinentes de l'Accord entre le Canada et les États-Unis figurent aux articles I, VIII et IX. L'article I(6) définit ce qu'est une « période de couverture ». L'article VIII traite du droit au versement d'une prestation à une personne qui ne satisfait pas par ailleurs aux exigences de la Loi sur la SV en matière d'admissibilité. L'article IX prévoit la méthode de calcul de la pension de la SV, si le droit à cette dernière est établi en vertu de l'article VIII.

#### Approach to the question of OAS pension benefits

#### Démarche suivie à l'égard des prestations de pension de la SV

[15] As can be seen from the description above of the legislative scheme, any analysis of the question of OAS pension must consist of two discrete stages: (1) eligibility; and (2) calculation.

[15] Comme cela ressort de la description du régime législatif qui précède, toute analyse de la question d'une pension de la SV doit comporter deux étapes distinctes : 1) l'admissibilité et 2) le calcul.

[16] The first threshold step is to determine whether Ms. Stiel is eligible for any OAS pension. Specifically, does Ms. Stiel, with only 14 years of residence in Canada, meet the requirement of paragraph 3(2)(b) that she have at least 20 years of residence through operation of the “totalization” provisions of Article VIII of the Canada-U.S. Agreement?

[16] La première étape consiste à déterminer si M<sup>me</sup> Stiel est admissible à une pension de la SV. Plus précisément, M<sup>me</sup> Stiel, qui n'a que 14 années de résidence au Canada, satisfait-elle à l'exigence de l'alinéa 3(2)b), c'est-à-dire a-t-elle au moins 20 années de résidence par l'application des dispositions de « totalisation » de l'article VIII de l'Accord entre le Canada et les États-Unis?

[17] The second step, if eligibility is established, is the calculation of the pension amount. This step requires the application of Article IX of the Canada-U.S. Agreement, section 21 of the Regulations and subsection 3(3) of the OAS Act.

[17] La seconde étape, si l'admissibilité est établie, est le calcul du montant de la pension. Cette étape exige l'application de l'article IX de l'Accord entre le Canada et les États-Unis, de l'article 21 du Règlement et du paragraphe 3(3) de la Loi sur la SV.

Is Ms. Stiel eligible for OAS pension benefits?

M<sup>me</sup> Stiel est-elle admissible à des prestations de pension de la SV?

[18] The question of eligibility is dependent on whether Ms. Stiel can count, as a period of residence for purposes of paragraph 3(2)(b) of the OAS Act, the 22 years during which Mr. Stiel paid into the Federal Old-Age, Survivors and Disability Insurance Program in the United States. If the answer to this question is “yes,”

[18] La question de l'admissibilité dépend de celle de savoir si M<sup>me</sup> Stiel peut compter, à titre de période de résidence aux fins de l'alinéa 3(2)b) de la Loi sur la SV, les 22 années pendant lesquelles son mari a cotisé au Programme fédéral d'assurance à l'intention des personnes âgées, des survivants et des invalides des

she will be credited with a total of 36 years; more than enough to meet the 20-year threshold of paragraph 3(2)(b) of the OAS Act. However, if those years of contributions by Mr. Stiel do not count, Ms. Stiel's 14 years of residence in Canada will not be sufficient to qualify her for any OAS pension.

[19] SDC twice refused Ms. Stiel's application on the basis that she did not meet the 20 years of totalized residence. In a letter of refusal dated July 6, 2004, an adjudicator with SDC stated that:

... to qualify for the Canadian Old Age Security pension, you must have lived in Canada and made contributions to the Federal Old-Age, Survivors' and Disability Insurance Program in the United States ... for a minimum of 20 years.

As you did not make contributions of your own to the Federal Old-Age, Survivors' and Disability Insurance Program in the United States, your spouse's contributions cannot be used to qualify you for the Canadian Old Age Security pension.

[20] These paragraphs summarize the position taken by the applicant before the Tribunal and before me. The Tribunal did not accept this argument; rather, it agreed with the submissions of Ms. Stiel.

The Tribunal cannot accept that the Appellant must have proved that she has worked and contributed personally to the U.S. Social Security Program.

In the opinion of the Tribunal the interpretation by the Minister of the different sections of the [Canada-U.S. Agreement] and its amendments is incorrect: it is not a question of contributions but of coverage.

Article VIII, paragraph 1 and 2(a) of the Amended Agreement are clear to that effect and have to be taken into consideration in determining the eligibility of an application to an OAS pension.

It is admitted by the Minister that the Appellant is covered by the U.S. Social Security Program. . . .

It is also in evidence that the Appellant's husband has worked and contributed to the U.S. plan for a period of 22 years.

États-Unis (le programme de sécurité sociale des États-Unis). Si la réponse à cette question est « oui », un nombre total de 36 années sera porté à son crédit, ce qui est plus que suffisant pour satisfaire au seuil de 20 ans qu'exige l'alinéa 3(2)b) de la Loi sur la SV. Par contre, si ces années de cotisation de M. Stiel ne compte pas, les 14 années de résidence de M<sup>me</sup> Stiel au Canada ne seront pas suffisantes pour lui donner droit à une pension de la SV.

[19] DSC a refusé à deux reprises la demande de M<sup>me</sup> Stiel pour le motif qu'elle ne satisfaisait pas à l'exigence des 20 années de résidence totalisées. Dans une lettre de refus datée du 6 juillet 2004, un évaluateur de DSC a dit ce qui suit :

[TRADUCTION] [. . .] pour avoir droit à la pension de la Sécurité de la vieillesse du Canada, vous devez avoir vécu au Canada et cotisé au Programme fédéral d'assurance à l'intention des personnes âgées, des survivants et des invalides aux États-Unis [...] pendant au moins 20 ans.

Comme vous n'avez pas vous-même cotisé au Programme fédéral d'assurance à l'intention des personnes âgées, des survivants et des invalides aux États-Unis, les cotisations de votre conjoint ne peuvent pas être prises en compte pour vous rendre admissible à la pension de la Sécurité de la vieillesse du Canada.

[20] Ces deux paragraphes résument la position adoptée par le demandeur devant le tribunal et devant la Cour. Le tribunal n'a pas retenu cet argument; il a plutôt souscrit aux observations de M<sup>me</sup> Stiel.

Le tribunal ne peut pas accepter que l'appelante devait prouver qu'elle avait travaillé et contribué personnellement au programme de sécurité sociale des É.-U.

De l'avis du tribunal, l'interprétation par le ministre des différents articles de [l'Accord entre le Canada et les États-Unis] et de ses modifications est erronée : il ne s'agit pas d'une question de cotisation, mais de couverture.

Les paragraphes 1 et 2(a) de l'article VIII dudit Accord modifié sont clairs à cet effet et doivent être pris en considération pour déterminer l'admissibilité d'un demandeur à une pension de la SV.

Le ministre reconnaît que l'appelante est couverte par le Programme de sécurité sociale des États-Unis [. . .]

Il est également prouvé que le mari de l'appelante a travaillé et cotisé au régime américain pendant 22 ans.

According to paragraph 2(a) of Article VIII this will permit the Appellant to gain the equivalence of 22 years of residence in Canada to the fourteen already admitted by the parties, thus totalizing 36 years of residence in Canada for the purpose of the *OAS Act*.

[21] There is no dispute that Article VIII of the Canada-U.S. Agreement allows for periods of coverage under the U.S. Social Security program to be credited to persons seeking an OAS pension if those persons do not meet the residence requirements under the OAS Act. The relevant provisions are Article VIII(1)(a) and (2)(a), described above and set out in Appendix A. The unit of measurement, under Article VIII(2)(a), is “a quarter of coverage credited under United States laws.”

[22] Essentially, the total number of years of contribution or coverage under the U.S. Social Security program translates into extra years of residence for the purposes of entitlement to an OAS pension. The difficulty in this case is that Ms. Stiel never contributed to the U.S. program; rather, she receives a “wife’s benefit” or spousal benefit under the U.S. program by virtue of her husband’s 22 years of contribution. The question is whether the term “quarter of coverage” includes U.S. spousal benefits.

[23] Analysing the question before me involves the following steps:

1. How do U.S. laws define “quarter of coverage”?
2. What approach do I take to this question of statutory interpretation?
3. What are the objectives of the legislative scheme?
4. Can periods of residence in the United States, without contributions to the U.S. Social Security program, count towards the 20-year threshold for OAS entitlement?

En vertu du paragraphe 2(a) de l’article VIII, cela permettra à l’appelante d’obtenir l’équivalence de 22 ans de résidence au Canada qui s’ajouteront au quatorze ans déjà reconnus par les parties, ce qui totalise 36 ans de résidence au Canada aux fins de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

[21] Nul ne conteste que l’article VIII de l’Accord entre le Canada et les États-Unis permet de porter au crédit d’une personne demandant une pension de la SV les périodes de couverture reconnues par le programme de sécurité sociale des États-Unis si ces personnes ne satisfont pas aux conditions de résidence que prévoit la Loi sur la SV. Les dispositions pertinentes sont l’article VIII(1)a) et l’article (2)a), décrits plus haut et cités à l’annexe A. L’unité de mesure, suivant l’article VIII(2)a), est « un trimestre de couverture en vertu des lois des États-Unis ».

[22] Essentiellement, le nombre total d’années de cotisation ou de couverture dans le cadre du programme de sécurité sociale des États-Unis peut être transformé en années de résidence supplémentaires aux fins de l’admissibilité à une pension de la SV. Le problème en l’espèce est que M<sup>me</sup> Stiel n’a jamais cotisé au programme des États-Unis; elle touche une « prestation d’épouse » ou « prestation de conjoint » dans le cadre de ce programme en vertu des 22 années de cotisations de son époux. La question qui se pose est de savoir si l’expression « trimestre de couverture » englobe les prestations de conjoint des États-Unis.

[23] L’analyse de cette question comporte les étapes suivantes :

1. Comment les lois des États-Unis définissent-elles l’expression « trimestre de couverture »?
2. Sous quel angle faut-il aborder cette question d’interprétation législative?
3. Quels sont les objectifs du régime législatif?
4. Les périodes de résidence aux États-Unis, sans cotisations au programme de sécurité sociale de ce pays, peuvent-elles être prises en compte pour atteindre le seuil de 20 ans qu’exige l’admissibilité à la SV?

5. For purposes of the OAS Act can “coverage” through a spouse’s contributions to the U.S. Social Security program be counted as quarters of coverage under Article VIII of the Canada-U.S. Agreement?

1. How do U.S. laws define a “quarter of coverage”?

[24] The term “quarter of coverage” is defined in the U.S. *Social Security Act*, 42 U.S.C. (2000) (the U.S. Act) and accompanying *Social Security Regulations* [20 CFR § 404.140] (the U.S. Regulations). Section 413(a)(2)(A) of the U.S. Act stipulates the following:

Sec. 413 . . .

(2) (A) The term “quarter of coverage” means —

(i) for calendar years before 1978, and subject to the provisions of subparagraph (B), a quarter in which an individual has been paid \$50 or more in wages (except wages for agricultural labor paid after 1954) or for which he has been credited (as determined under section 412 of this title) with \$100 or more of self-employment income; and

(ii) for calendar years after 1977, and subject to the provisions of subparagraph (B), each portion of the total of the wages paid and the self-employment income credited (pursuant to section 412 of this title) to an individual in a calendar year which equals the amount required for a quarter of coverage in that calendar year (as determined under subsection (d) of this section), with such quarter of coverage being assigned to a specific calendar quarter in such calendar year only if necessary in the case of any individual who has attained age 62 or died or is under a disability and the requirements for insured status in subsection (a) or (b) of section 414 of this title, the requirements for entitlement to a computation or recomputation of his primary insurance amount, or the requirements of paragraph (3) of section 416 (i) of this title would not otherwise be met. [Emphasis added.]

[25] Section 413(d) sets a minimum amount of earnings required per calendar year “in order to be

5. Pour l’application de la Loi sur la SV, la « couverture » obtenue grâce aux cotisations d’un conjoint au programme de sécurité sociale des États-Unis peut-elle être considérée comme des trimestres de couverture en vertu de l’article VIII de l’Accord entre le Canada et les États-Unis?

1. Comment les lois des États-Unis définissent-elles l’expression « trimestre de couverture »?

[24] L’expression « trimestre de couverture » est définie dans la *Social Security Act* des États-Unis, 42 U.S.C. (2000) (la Loi des États-Unis), et le *Social Security Regulations* [20 CFR § 404.140] qui l’accompagne (le Règlement des États-Unis). L’article 413a)(2)(A) de la Loi des États-Unis prescrit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Art. 413 [ . . . ]

(2) (A) L’expression « trimestre de couverture » signifie —

(i) pour les années civiles antérieures à 1978, et sous réserve des dispositions du sous-alinéa (B), trimestre dans lequel une personne a reçu un salaire d’au moins 50 \$ (à l’exception du salaire pour travail agricole payé après 1954) ou pour lequel un montant d’au moins 100 \$ de revenu tiré d’un travail indépendant a été porté à son crédit (de la manière précisée à l’article 412 du présent titre);

(ii) pour les années civiles postérieures à 1977, et sous réserve des dispositions du sous-alinéa (B), chaque fraction du total du salaire versé à une personne et du revenu tiré d’un travail indépendant porté à son crédit (conformément à l’article 412 du présent titre) dans une année civile qui équivaut au montant requis pour un trimestre de couverture dans l’année civile en question (tel que déterminé à l’alinéa d) du présent article), ledit trimestre de couverture étant affecté à un trimestre civil particulier dans l’année civile en question uniquement si cela s’avère nécessaire dans le cas d’une personne âgée de 62 ans, décédée ou frappée d’invalidité, et si les exigences relatives au statut d’assuré qui sont spécifiées aux paragraphes (a) ou (b) de l’article 414 du présent titre, les exigences d’admissibilité à un calcul ou à un nouveau calcul de son montant d’assurance principal, ou les exigences du troisième alinéa de l’article 416(i) du présent titre ne sont pas par ailleurs remplies. [Non souligné dans l’original.]

[25] L’article 413d) fixe un montant minimal de gains à gagner au cours d’une année civile [TRADUCTION]

credited with a quarter of coverage.” Section 404.140(a) of the U.S. Regulations states that

§ 404.140 . . .

(a) *General.* A quarter of coverage (QC) is the basic unit of social security coverage used in determining a worker’s insured status. We credit you with QCs based on your earnings covered under social security.

[26] The term “quarter of coverage” is important for, among other things, determining a person’s insured status under the U.S. program. Pursuant to section 402(a) of the U.S. Act, a person is entitled to old-age insurance benefits if, among other things, they are a “fully insured individual”. A “fully insured individual”, such as Mr. Stiel, is defined in section 414(a) as a person having a minimum number of quarters of coverage. In contrast, to receive wife’s insurance benefits, such as Ms. Stiel does, a person is required under section 402(b) to be not entitled to old-age disability insurance benefits (that is, not having a minimum number of quarters of coverage) or to be entitled to benefits which are less than one-half of the person’s dependent’s insurance benefits. In this case, Ms. Stiel has no “quarter[s] of coverage” for purposes of calculating U.S. Social Security benefits. It follows that, on a plain meaning of the words in Article VIII (2)(a), Ms. Stiel does not benefit from the totalization provisions of the Canada-U.S. Agreement.

2. What approach do I take to this question of statutory interpretation?

[27] However, that does not end the analysis. In Canada, statutory provisions are to be interpreted 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” (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraphs 20-22). Additionally, the Canada-U.S. Agreement must be read so that there is “coherence”

« pour qu’un trimestre de couverture soit porté au crédit de la personne ». L’article 404.140(a) du Règlement des États-Unis prévoit ce qui suit :

§ 404.140 [. . .]

[TRADUCTION] (a) *Général.* Un trimestre de couverture (TC) est l’unité de base de la couverture de sécurité sociale que l’on utilise pour déterminer le statut d’assuré d’un travailleur. Les TC portés à votre crédit sont fondés sur les gains couverts par le régime de sécurité sociale.

[26] L’expression « trimestre de couverture » est importante pour, notamment, déterminer le statut d’assuré d’une personne dans le cadre du programme des États-Unis. En vertu de l’article 402(a) de la Loi des États-Unis, une personne a droit à des prestations d’assurance-vieillesse si, notamment, elle est une [TRADUCTION] « personne entièrement assurée ». Une « personne entièrement assurée », telle que M<sup>me</sup> Stiel, est définie à l’article 414(a) : il s’agit d’une personne qui bénéficie d’un nombre minimal de trimestres de couverture. Par contre, pour pouvoir toucher des prestations d’assurance d’épouse, comme le fait M<sup>me</sup> Stiel, une personne doit, suivant l’article 402(b), ne pas être admissible à des prestations d’assurance d’invalidité ou de vieillesse (c’est-à-dire ne pas avoir un nombre minimal de trimestres de couverture) ou être admissible à des prestations qui équivalent à moins de la moitié des prestations d’assurance de personne à charge de la personne en question. En l’espèce, M<sup>me</sup> Stiel ne dispose d’aucun « trimestre de couverture » permettant de calculer les prestations de sécurité sociale des États-Unis. Il s’ensuit que, d’après le sens ordinaire des termes employés à l’article VIII(2)(a), M<sup>me</sup> Stiel ne bénéficie pas des dispositions de totalisation de l’Accord entre le Canada et les États-Unis.

2. Sous quel angle faut-il aborder cette question d’interprétation législative?

[27] Cependant, cela ne clôt pas l’analyse. Au Canada, les dispositions législatives doivent être interprétées 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 » (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, aux paragraphes 20 à 22). De plus, l’Accord entre le Canada et les États-Unis doit être lu de manière

with, and in the confines of, the enabling OAS Act (*Ontario Hydro v. Canada*, [1997] 3 F.C. 565 (C.A.), at paragraph 11; *Stachowski v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 1435, at paragraph 34). Regardless of whether Ms. Stiel would be found to have “quarter[s] of coverage” under U.S. law, the pertinent question is whether she has coverage within the meaning of Canadian law. Accordingly, while the U.S. law is helpful in my task of interpretation, it is not determinative; I must consider whether this term, as included in the Canada-U.S. Agreement, should be interpreted in Canada as including a wife’s insurance benefits under the U.S. Social Security program. In other words, is the confining interpretation found in U.S. law, which appears to be somewhat contrary to Canada’s approach to the payment of these types of benefits, supportable when one reads the words in their entire context of the relevant Canadian legislative package?

3. What are the objectives of the legislative scheme?

[28] What is the object of the OAS Act and the Canada-U.S. Agreement? I would describe the OAS regime as altruistic in purpose. Unlike the *Canada Pension Plan* [R.S.C., 1985, c. C-8], OAS benefits are universal and non-contributory, based exclusively on residence in Canada. This type of legislation fulfills a broad-minded social goal, one that might even be described as typical of the Canadian social landscape. It should therefore be construed liberally, and persons should not be lightly disentitled to OAS benefits.

[29] However, it cannot be ignored that the OAS Act provides benefits, first and foremost, to residents of Canada; it has been described as “the building block of the Canadian retirement income system” (*House of Commons Debates*, 2nd Session, 30th Parliament, Volume III, 1976-1977, February 8, 1977, page 2834 (Hansard)). That is, the legislative scheme appears

à ce qu’il y ait une certaine « cohérence » avec la Loi sur la SV habilitante, ainsi que dans les limites établies par celle-ci (*Ontario Hydro c. Canada*, [1997] 3 C.F. 565 (C.A.), au paragraphe 11; *Stachowski c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 1435, au paragraphe 34). Qu’il soit conclu ou non que M<sup>me</sup> Stiel bénéficie de « trimestre[s] de couverture » en vertu du droit des États-Unis, la question pertinente est de savoir si elle bénéficie d’une couverture au sens du droit canadien. Par conséquent, bien que le droit des États-Unis soit utile pour mon travail d’interprétation, il n’est pas déterminant; il me faut examiner si l’on doit considérer qu’au Canada cette expression, qui figure dans l’Accord entre le Canada et les États-Unis, englobe les prestations d’assurance d’épouse que prévoit le programme de sécurité sociale des États-Unis. En d’autres termes, l’interprétation limitative que l’on relève dans le droit des États-Unis—laquelle semble quelque peu contraire à l’approche que suit le Canada à l’égard du paiement de ces types de prestations—est-elle défendable lorsqu’on lit les mots dans le contexte global du régime législatif canadien applicable?

3. Quels sont les objectifs du régime législatif?

[28] Quel est l’objet de la Loi sur la SV et de l’Accord entre le Canada et les États-Unis? Je dirais du régime de la SV qu’il a un objectif altruiste. Contrairement au *Régime de pensions du Canada* [L.R.C. (1985), ch. C-8], les prestations de la SV sont universelles et non contributives, et fondées exclusivement sur la résidence au Canada. Ce type de législation répond à un objectif social large et ouvert, que l’on pourrait même qualifier de caractéristique du paysage social au Canada. Il convient donc de l’interpréter de façon large, et il ne faudrait pas qu’une personne soit privée inconsidérément du droit aux prestations de la SV.

[29] Cependant, on ne peut pas faire abstraction du fait que la Loi sur la SV accorde des prestations, d’abord et avant tout, aux résidents du Canada; le régime a été décrit comme « la pierre d’assise du système canadien de prestations de retraite » (*Débats de la Chambre des Communes*, 2<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature, volume III, 1976-1977, 8 février 1977, page 2834

focussed on the provision of benefits to persons living their retirements in Canada. It is only through the operation of specific, added provisions that non-residents obtain even a partial OAS pension.

[30] By adding paragraph 3(1.1)(b) to the OAS Act [*Old Age Security Act*, R.S.C. 1970, c. O.6] in Bill C-35, tabled and subsequently passed by Parliament and assented to on March 29, 1977 (*An Act to amend the Old Age Security Act*, S.C. 1976-77, c. 9, s. 1), Parliament stated quite clearly its intentions to provide some coverage to persons who were no longer resident of Canada, but limited this coverage to persons with over 20 years of Canadian residence. In the result, non-residents with less than 20 years of residence in Canada are excluded from the OAS scheme.

[31] However, certain relief from this 20-year requirement was introduced as part of the same legislative package. Specifically, Parliament added the ability of the Government to enter into reciprocal agreements that are intended to “make benefits portable to and from countries with which Canada may negotiate agreements” (Hansard, page 2835).

4. Can periods of residence in the United States, without contributions to the U.S. Social Security program, count towards the 20-year threshold for OAS entitlement?

[32] I turn now to the words of section 40 of the OAS Act, the provision that was introduced to allow these reciprocal agreements. This section provides the Government with broad authority to enter into these agreements. Of particular relevance to the question before me is paragraph 40(1)(d), pursuant to which the Government can enter into agreements that provide for “the totalization of periods of residence and periods of contribution in that country and periods of residence in Canada” [underlining added]. I note that this permits the Government considerable latitude; the Government can choose to credit periods of residence in another country, in addition to periods of contribution.

(Hansard)). C’est-à-dire que le régime législatif semble être axé sur l’octroi de prestations aux personnes qui vivent leur retraite au Canada. Ce n’est que par l’application de dispositions additionnelles et précises que des non-résidents parviennent à obtenir ne serait-ce qu’une pension partielle de la SV.

[30] En ajoutant l’alinéa 3(1.1)b) à la Loi sur la SV [*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.R.C. 1970, ch. O-6] dans le projet de loi C-35, déposé et ensuite adopté par le Parlement et sanctionné le 29 mars 1977 (*Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.C. 1976-77, ch. 9, art. 1), le législateur a très clairement indiqué son intention d’offrir une couverture à des personnes ne résidant plus au Canada, mais il a restreint cette couverture aux personnes ayant accumulé plus de 20 années de résidence au Canada. En fin de compte, les non-résidents comptant moins de 20 années de résidence au Canada sont exclus du régime de la SV.

[31] Cependant, dans le cadre du même régime législatif, un certain allègement a été introduit en rapport avec cette exigence de 20 ans. Plus précisément, le législateur a ajouté la possibilité, pour le gouvernement, de conclure des accords réciproques visant à rendre les prestations transférables avec les pays avec lesquels le Canada peut négocier des accords (Hansard, page 2834).

4. Les périodes de résidence aux États-Unis, sans cotisations au programme de sécurité sociale de ce pays, peuvent-elles être prises en compte pour atteindre le seuil de 20 ans qu’exige l’admissibilité à la SV?

[32] Je vais maintenant examiner le texte de l’article 40 de la Loi sur la SV, la disposition qui a été introduite afin de permettre ces accords réciproques. Cet article confère au gouvernement un large pouvoir pour conclure ces accords. Suivant l’alinéa 40(1)d), qui revêt une pertinence particulière pour la question dont je suis saisie, le gouvernement peut conclure un accord qui prévoit « la totalisation des périodes de résidence et de cotisation dans ce pays et des périodes de résidence au Canada » [non souligné dans l’original]. Je souligne que cette disposition donne au gouvernement une latitude considérable; en effet, le gouvernement peut décider de créditer les périodes de résidence dans un autre pays, en plus des périodes de cotisation.

[33] An examination of the Canada-U.S. Agreement reveals only one reference to “periods of residence” in the United States. Article I(6) defines “period of coverage” as “a period of contributions or a period of earnings” and specifically states that “a period of residence shall not be recognized as a period of coverage.” This notion of contribution rather than just residence is carried over to Article VIII which, as discussed above, refers to “quarter[s] of coverage”. In contrast, the Canada-U.S. Agreement contains many references to periods of residence in Canada. From this, I infer that the intent is to treat a period of residence as different from a period of contribution. This supports an interpretation of the Canada-U.S. Agreement that only periods of contribution in the United States—and not periods of residence—are used in calculation of the entitlement to OAS pension in Canada. Had Canada wished to totalize periods of U.S. residence, it could have done so; it did not.

5. Can “coverage” through a spouse’s contributions to the U.S. Social Security program be counted as quarters of coverage under Article VIII of the Canada-U.S. Agreement?

[34] Thus, it appears that mere residence by Ms. Stiel in the United States cannot contribute to her eligibility for OAS pension. However, Ms. Stiel does not rely only on her residence; rather she argues that she did contribute to the U.S. Social Security scheme through her husband. She maintains that Mr. Stiel’s contributions can be counted for her purposes since they were made, in part, to establish a spousal benefit for her.

[35] In support of her argument, Ms. Stiel refers to the definition of “period of coverage” in Article I(6) of the Canada-U.S. Agreement. Article I states that the term “means . . . a period of payment of contributions or a period of earnings” but goes on to include “any similar period insofar as it is recognized by such laws as

[33] Un examen de l’Accord entre le Canada et les États-Unis ne révèle qu’une seule référence aux « périodes de résidence » aux États-Unis. Suivant l’article I(6), la « période de couverture » est « une période de paiement de cotisations ou une période de gains »; ce paragraphe précise en outre qu’« une période de résidence n’est pas reconnue comme période de couverture ». Cette idée de cotisation plutôt que de simple résidence se retrouve à l’article VIII qui, comme nous l’avons vu plus haut, traite de « trimestre[s] de couverture ». Par contre, l’Accord entre le Canada et les États-Unis fait maintes fois référence aux périodes de résidence au Canada. J’en déduis que le but visé est de considérer que la période de résidence est différente de la période de cotisation. Cela permet de considérer que dans l’Accord entre le Canada et les États-Unis, seules les périodes de cotisation aux États-Unis—et non les périodes de résidence—sont prises en compte dans le calcul de l’admissibilité à une pension de la SV au Canada. Si le Canada avait voulu totaliser les périodes de résidence aux États-Unis, il aurait pu le faire; il ne l’a pas fait.

5. La « couverture » obtenue grâce aux cotisations d’un conjoint au programme de sécurité sociale des États-Unis peut-elle être considérée comme des trimestres de couverture en vertu de l’article VIII de l’Accord entre le Canada et les États-Unis?

[34] Il semble donc que le simple fait que M<sup>me</sup> Stiel ait résidé aux États-Unis ne permette pas d’établir son admissibilité à la pension de la SV. Cependant, M<sup>me</sup> Stiel ne se fonde pas uniquement sur sa résidence; elle fait plutôt valoir qu’elle a bel et bien cotisé au régime de sécurité sociale des États-Unis par l’entremise de son époux. Elle soutient que les cotisations de M. Stiel peuvent être prises en compte pour ses fins personnelles car elles ont été effectuées, en partie, pour établir une prestation de conjoint à son profit.

[35] À l’appui de son argument, M<sup>me</sup> Stiel se reporte à la définition de l’expression « période de couverture » que l’on trouve à l’article I(6) de l’Accord entre le Canada et les États-Unis. L’article I indique que cette expression « désigne une période de paiement de cotisations ou une période de gains », mais il inclut

equivalent to a period of coverage.” Ms. Stiel asserts that, during the entire time that her husband was contributing to the U.S. Social Security program, she was “covered” in that her husband’s contributions entitled her to future spousal benefits. Thus, she submits, she falls within the meaning of the definition and every period of payment by Mr. Stiel was equivalent to a period of coverage for her.

[36] It is apparent that this argument was accepted by the Tribunal. The Tribunal took the spousal benefit to be coverage for the purposes of Article VIII and credited 22 years of extra residence to Ms. Stiel, which qualified her for an OAS partial monthly pension. If I give the word “coverage” its common, everyday meaning, I agree that Ms. Stiel was receiving some kind of “coverage” through the contributions of her husband. However, this does not, in my view, lead to the conclusion that Ms. Stiel should be credited with quarters of coverage, as contemplated by Article VIII(2)(a) of the Canada-U.S. Agreement.

[37] The problem with Ms. Stiel’s argument emanates from the fact that the term “period of coverage” is not used for OAS entitlement purposes under Article VIII (2)(a). In Article VIII, the term “period of coverage” is used exclusively in connection with calculations under the *Canada Pension Plan* and not in association with assessing OAS eligibility. In Article VIII(1)(a), reference is to “periods of coverage under the *Canada Pension Plan*”. The only other mention is in Article VIII(2)(b) that provides that “one quarter of coverage credited under United States laws shall be considered as a year of coverage credited under the *Canada Pension Plan*.” The provision applicable to the question before me is not Article VIII(2)(b), but Article VIII(2)(a) which refers explicitly to “quarter[s] of coverage” and not to “periods of coverage.” These are two different terms, each of which must be interpreted in a way that gives meaning to both. To apply the interpretation urged upon me by Ms. Stiel requires that I ignore this difference.

ensuite « toute autre période analogue dans la mesure où elle est reconnue aux termes de ces lois comme équivalant à une période de couverture ». M<sup>me</sup> Stiel soutient que, pendant toute la période où son mari a cotisé au programme de sécurité sociale des États-Unis, elle était « couverte » en ce sens que les cotisations de son époux lui donnaient droit plus tard à des prestations de conjoint. Elle affirme donc qu’elle est visée par la définition et que chaque période de paiement par M. Stiel équivalait à une période de couverture pour elle.

[36] De toute évidence, le tribunal a souscrit à cet argument. Il a jugé que la prestation de conjoint était une couverture aux fins de l’article VIII et il a porté au crédit de M<sup>me</sup> Stiel 22 années de résidence supplémentaires, ce qui lui donnait droit à une pension mensuelle partielle de la SV. Si je donne au terme « couverture » son sens ordinaire, je conviens que M<sup>me</sup> Stiel bénéficiait d’une sorte de « couverture » grâce aux cotisations de son époux. Cependant, à mon sens, cela ne permet pas de conclure qu’il convient de porter des trimestres de couverture au crédit de M<sup>me</sup> Stiel, comme l’envisage l’article VIII(2)a) de l’Accord entre le Canada et les États-Unis.

[37] Le problème que pose l’argument de M<sup>me</sup> Stiel découle du fait que l’expression « période de couverture » n’est pas utilisée aux fins de l’admissibilité à la SV à l’article VIII(2)a). Dans l’article VIII, l’expression « période de couverture » est utilisée exclusivement en rapport avec les calculs faits en vertu du *Régime de pensions du Canada*, et non en liaison avec la détermination de l’admissibilité à la SV. À l’article VIII(1)a), il est fait référence aux « périodes de couverture en vertu du *Régime de pensions du Canada* ». La seule autre mention se trouve à l’article VIII(2)b), qui prévoit qu’« une année civile comprenant au moins un trimestre de couverture en vertu des lois des États-Unis sera comptée comme une année de couverture en vertu du *Régime de pensions du Canada* ». La disposition applicable à la question qui m’est soumise n’est pas l’article VIII(2)b), mais l’article VIII(2)a), qui fait explicitement référence aux « trimestre[s] de couverture », et non aux « périodes de couverture ». Il s’agit de deux expressions différentes, dont chacune doit être interprétée de manière à ce que chacune des deux ait un sens. Appliquer l’interprétation

[38] Further, in my view, this interpretation does not give meaning to the words of the legislation, including the Canada-U.S. Agreement. The term “quarter of coverage credited under United States laws”, in Article VIII, is a very specific term, imported from the U.S. legislation. The use of such a precise term of art that is clearly defined in U.S. law is a strong indicator of Parliament’s intent. I can see nothing in the OAS Act or the Canada-U.S. Agreement that would ascribe a different meaning to “quarter of coverage”.

## 6. Summation

[39] Taking into account all of the above, it is my opinion that neither Ms. Stiel’s residence in the United States nor her spousal benefit under U.S. law can be considered as quarters of coverage within the meaning of Article VIII (2)(a) of the Canada-U.S. Agreement. Although the OAS Act should be construed in a broad fashion, with a mind to preferring entitlement for individuals, I cannot ignore the deliberate choice of words by the drafters of the agreement. When read in the entire context of the relevant legislative scheme, the reasonable interpretation of the relevant provisions is that OAS benefits are not to be extended to individuals who are non-residents, who do not meet the 20-year minimum residency requirement and who have not contributed personally to the U.S. Social Security program.

[40] Accordingly, I am satisfied that the Tribunal erred by finding that Ms. Stiel was entitled to a partial OAS pension.

### Calculation of OAS Partial Pension

[41] Having established that Ms. Stiel did not meet the threshold 20 years for eligibility and is, therefore, not entitled to any portion of the OAS pension, it is unnecessary to engage in the second step of the assessment. However, I would note that, even if Ms.

que me suggère M<sup>me</sup> Stiel m’oblige à faire abstraction de cette différence.

[38] En outre, selon moi, cette interprétation ne donne pas de sens aux mots utilisés dans la législation applicable, dont l’Accord entre le Canada et les États-Unis. Les mots « trimestre de couverture en vertu des lois des États-Unis crédité » que l’on trouve à l’article VIII sont très précis et importés de la législation des États-Unis. L’emploi d’une expression aussi précise qui est clairement définie dans la législation des États-Unis est un indice clair de l’intention du législateur. Je ne vois rien dans la Loi sur la SV ou l’Accord entre le Canada et les États-Unis qui attribuerait un sens différent à l’expression « trimestre de couverture ».

## 6. Sommaire

[39] Compte tenu de tout ce qui précède, j’estime que ni la résidence de M<sup>me</sup> Stiel aux États-Unis ni la prestation de conjoint qu’elle reçoit en vertu de la loi des États-Unis ne peuvent être considérées comme des trimestres de couverture au sens de l’article VIII(2)a) de l’Accord entre le Canada et les États-Unis. Bien que la Loi sur la SV doive être interprétée de manière large, de façon à privilégier l’admissibilité des personnes, je ne saurais faire abstraction des mots choisis délibérément par les rédacteurs de l’Accord. Interprétées en fonction du régime législatif applicable, les dispositions pertinentes de la loi signifient que les prestations de la SV ne sont pas destinées aux personnes qui sont des non-résidents, qui ne satisfont pas à l’exigence d’au moins 20 années de résidence et qui n’ont pas cotisé personnellement au programme de sécurité sociale des États-Unis.

[40] Je suis donc convaincue que le tribunal a commis une erreur en concluant que M<sup>me</sup> Stiel avait droit à une pension partielle de la SV.

### Calcul d’une pension partielle de la SV

[41] Comme j’ai établi que M<sup>me</sup> Stiel ne satisfait pas au seuil d’admissibilité de 20 années de résidence et qu’elle n’a donc aucun droit à la pension de la SV, il est inutile de s’engager dans la seconde étape de l’évaluation. Cependant, je souligne que même si M<sup>me</sup>

Stiel had satisfied the eligibility requirement of Article VIII of the Canada-U.S. Agreement, her partial pension would have been calculated as 14/40ths of a full pension and not at 36/40ths as determined by the Tribunal.

[42] I cannot determine how the Tribunal concluded that Ms. Stiel's pension should be calculated as 36/40ths of a full monthly pension. In the reasons, there is no explanation of this calculation. However, I assume that the Tribunal simply added 22 years of "coverage" to 14 years of Canadian residence, to come up with a total of 36 years.

[43] In my view, the Tribunal ignored the provisions of Article IX of the Canada-U.S. Agreement which specifies the manner in which the amount of the OAS pension is to be calculated. Paragraph (1) of the Article provides that:

(1) . . . the agency of Canada shall calculate the amount of the pension or spouse's allowance payable to that person in conformity with the provisions of the *Old Age Security Act* governing the payment of a partial pension or a spouse's allowance, exclusively on the basis of the periods of residence in Canada on or after January 1, 1952 which may be considered under that Act or are deemed as such under Article VI of this Agreement. [Emphasis added.]

(Article VI has no applicability to this case.)

[44] Reading this provision makes it clear that the term "residence" must be given the meaning used in the OAS Act and Regulations. As noted above, paragraph 21(1)(a) of the Regulations states that "a person resides in Canada if he makes his home and ordinarily lives in any part of Canada." (Under the Regulations, certain periods of non-residence may be deemed to be "residence"; those provisions are not applicable in this case.)

[45] By exclusion, then, periods of residence obtained by totalization under Article VIII are not to be considered when calculating the amount of pension. This method accords with common sense, since the intention of Parliament was to avoid and eliminate

Stiel remplissait la condition concernant l'admissibilité à l'article VIII de l'Accord entre le Canada et les États-Unis, sa pension partielle aurait été de 14/40 de la pension complète et non de 36/40, ainsi que l'a établi le tribunal.

[42] Je ne peux comprendre comment le tribunal a pu conclure que la pension de M<sup>me</sup> Stiel devrait correspondre aux 36/40 d'une pension mensuelle complète. Dans ses motifs, ce calcul n'est pas expliqué. Je présume toutefois que le tribunal a simplement ajouté 22 années de « couverture » aux 14 années de résidence canadienne pour arriver à un total de 36 ans.

[43] À mon avis, le tribunal n'a pas tenu compte des dispositions de l'article IX de l'Accord entre le Canada et les États-Unis, qui précise la façon dont le montant de la pension de la SV doit être calculé. Le premier paragraphe indique ce qui suit :

(1) [. . .] l'organisme du Canada calcule le montant de la pension ou de l'allocation au conjoint payable à ladite personne conformément aux dispositions de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* régissant le versement d'une pension partielle ou d'une allocation au conjoint, uniquement en fonction des périodes de résidence au Canada depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1952 ou après cette date qui peuvent être prises en compte en vertu de cette loi ou sont considérées comme telles aux termes de l'article VI du présent Accord. [Non souligné dans l'original.]

(L'article VI ne s'applique pas en l'espèce.)

[44] Il ressort de la lecture de cette disposition qu'il convient de donner au mot « résidence » le sens employé dans la Loi sur la SV et le Règlement. Ainsi qu'il a été dit plus tôt, l'alinéa 21(1)a) du Règlement prévoit qu'« une personne réside au Canada si elle établit sa demeure et vit ordinairement dans une région du Canada ». (Suivant le Règlement, certaines périodes de non-résidence peuvent être considérées comme une période de « résidence »; ces dispositions ne s'appliquent pas en l'espèce.)

[45] Par exclusion, donc, les périodes de résidence obtenues par la totalisation faite en vertu de l'article VIII ne peuvent pas être prises en considération dans le calcul du montant de la pension. Cette méthode est conforme au bon sens, car l'intention du législateur était

duplicate pension coverage (see Hansard, above at page 2835). The scheme and object of the OAS Act is to provide a monthly pension in proportion to the number of years a person over 65 was resident in Canada, up to a total number of 40 years. By adding Mr. Stiel's years of contribution to the U.S. program to Ms. Stiel's years of physical residence in Canada, she would be granted duplicate coverage from June 1, 1973 onward, when she resided in the United States.

[46] The Tribunal erred by failing to have regard to the relevant statutory provisions and, as a result, wrongly calculating the respondent's OAS pension amount.

#### Conclusion

[47] For these reasons, the application will be allowed, without costs. In most cases, I would order that the matter be referred back to a different panel of the Tribunal to determine, in accordance with these reasons, whether Ms. Stiel is eligible for an OAS partial pension and, if so, what the amount of any such pension should be. However, in these circumstances, there is no point, in my view, in postponing the unavoidable outcome of the Tribunal's rehearing of this matter. With no facts in dispute, this is one of those "clearest of circumstances" where the Court may issue directions in the nature of a directed verdict (*Rafuse v. Canada (Pension Appeals Board)* (2002), 286 N.R. 385 (F.C.A.), at paragraph 14). Thus, the matter should be sent back for a new determination to be made on the basis that the appeal of Ms. Stiel should be dismissed.

#### ORDER

THIS COURT ORDERS that:

1. The application for judicial review is allowed, without costs; and
2. The matter is remitted to a newly constituted panel of the Tribunal for a new determination on the basis that the appeal should be dismissed.

d'éviter et d'éliminer toute couverture de pension en double (voir le Hansard, précité, à la page 2835). Suivant l'esprit et l'objet de la Loi sur la SV, il convient de verser une pension mensuelle proportionnelle au nombre d'années pendant lesquelles une personne âgée de plus de 65 ans a résidé au Canada, jusqu'à concurrence de 40 ans. En ajoutant les années de cotisation de M. Stiel au programme des États-Unis aux années de résidence de M<sup>me</sup> Stiel au Canada, cette dernière obtiendrait une couverture en double à compter du 1<sup>er</sup> juin 1973, date à laquelle elle a commencé à résider aux États-Unis.

[46] Le tribunal a commis une erreur en ne tenant pas compte des dispositions législatives pertinentes et, de ce fait, a calculé erronément le montant de la pension de la SV destinée à la défenderesse.

#### Conclusion

[47] Pour ces motifs, la demande sera accueillie, sans dépens. Dans la plupart des cas, j'ordonnerais que l'affaire soit renvoyée à une formation différente du tribunal en vue de déterminer, conformément aux présents motifs, si M<sup>me</sup> Stiel a droit à une pension partielle de la SV et, dans l'affirmative, quel devrait en être le montant. Cependant, dans les circonstances, il est inutile, selon moi, de repousser l'issue inévitable à laquelle arrivera le tribunal en réexaminant l'affaire. Comme aucun fait n'est contesté, il s'agit de l'un de ces « cas les plus clairs » où la Cour est autorisée à donner des directives quant à la nature de la décision à rendre (*Rafuse c. Canada (Commission d'appel des pensions)*, 2002 CAF 31, au paragraphe 14). Il convient donc de renvoyer l'affaire pour nouvelle décision fondée sur le fait que l'appel de M<sup>me</sup> Stiel devrait être rejeté.

#### ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie, sans dépens.
2. L'affaire est renvoyée à une formation différemment constituée du tribunal pour nouvelle décision fondée sur le fait que l'appel devrait être rejeté.

**Appendix "A"**

to the

**Reasons for Order and Order dated April 11, 2006**

In

**MINISTER OF HUMAN RESOURCES  
DEVELOPMENT**

and

**UTE STIEL****T-1382-05***Old Age Security Act, R.S.C., 1985, c. O-9*

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

(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

**ANNEXE A**

des

**Motifs de l'ordonnance et ordonnance datés du 11  
avril 2006**

dans le dossier :

**MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT DES  
RESSOURCES HUMAINES**

et

**UTE STIEL****T-1382-05***Loi sur la sécurité de la vieillesse, L.R.C. (1985), ch. O-9*

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) 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

application is approved for an aggregate period of at least forty years.

(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.

(3) The amount of a partial monthly pension, for any month, shall bear the same relation to the full monthly pension for that month as the aggregate period that the applicant has resided in Canada after attaining eighteen years of age and prior to the day on which the application is approved, determined in accordance with subsection (4), bears to forty years.

...

40. (1) Where, under any law of a country other than Canada, provision is made for the payment of old age or other benefits including survivors' or disability benefits, the Minister may, on behalf of the Government of Canada, on such terms and conditions as may be approved by the Governor in Council, enter into an agreement with the government of that country for the making of reciprocal arrangements relating to the administration or operation of that law and of this Act, including, without restricting the generality of the foregoing, arrangements relating to

...

(b) the administration of benefits payable under this Act to persons resident in that country, the extension of benefits under that law or this Act to persons employed in or resident in that country and the increase or decrease in the amount of the benefits payable under that law or this Act to persons employed in or resident in that country;

...

(d) the totalization of periods of residence and periods of contribution in that country and periods of residence in Canada; and

(e) the payment by that country and Canada respectively, where applicable as a result of totalization, of prorated

d'agrément de leur demande.

(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.

(3) Pour un mois donné, le montant de la pension partielle correspond aux  $n/40$  de la pension complète,  $n$  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.

[...]

40. (1) Le ministre peut, pour le compte du gouvernement du Canada et aux conditions agréées par le gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement de tout pays étranger dont la législation prévoit le versement de prestations notamment aux vieillards et invalides ou de pensions de réversion, un accord prévoyant la signature d'arrangements réciproques relatifs à l'application de cette législation et de la présente loi notamment en ce qui concerne :

[...]

b) la gestion des prestations payables aux termes de la présente loi à des personnes résidant dans ce pays, l'octroi de prestations payables en vertu de l'une ou l'autre de ces lois à des personnes employées ou résidant dans ce pays ainsi que la modification du montant des prestations;

[...]

d) la totalisation des périodes de résidence et de cotisation dans ce pays et des périodes de résidence au Canada;

e) le partage des prestations à payer en fonction, le cas échéant, de la totalisation des périodes de résidence et de

benefits based on periods of residence and periods of contribution in that country and periods of residence in Canada.

cotisation dans ce pays et des périodes de résidence au Canada.

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

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

21. (1) For the purposes of the Act and these Regulations,  
(a) a person resides in Canada if he makes his home and ordinarily lives in any part of Canada; and

21. (1) Aux fins de la Loi et du présent règlement,  
a) une personne réside au Canada si elle établit sa demeure et vit ordinairement dans une région du Canada; et

*Agreement on Social Security Between Canada and the United States of America*

*Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*

**ARTICLE I**

**ARTICLE I**

(6) "Period of coverage" means,

(6) « Période de couverture » désigne,

a period of payment of contributions or a period of earnings from employment or self-employment, as defined or recognized as a period of coverage by the laws under which such period has been completed, or any similar period insofar as it is recognized by such laws as equivalent to a period of coverage; a period of residence shall not be recognized as a period of coverage;

une période de paiement de cotisations ou une période de gains provenant d'un emploi ou d'un travail autonome, telle que définie ou reconnue par les lois en vertu desquelles la période en question a été accomplie, ou toute autre période analogue dans la mesure où elle est reconnue aux termes de ces lois comme équivalant à une période de couverture; une période de résidence n'est pas reconnue comme période de couverture;

...

[...]

**ARTICLE VIII**

**ARTICLE VIII**

(1)(a) If a person is not entitled to the payment of a benefit because he or she has not accumulated sufficient periods of residence under the *Old Age Security Act*, or periods of coverage under the *Canada Pension Plan*, the entitlement of that person to the payment of that benefit shall, subject to sub-paragraph (1)(b), be determined by totalizing these periods and those specified in paragraph (2), provided that the periods do not overlap.

(1)a) Lorsqu'une personne n'a pas droit au versement d'une prestation faute de périodes de résidence suffisantes en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, ou de périodes de couverture en vertu du *Régime de pensions du Canada*, le droit de ladite personne au versement de ladite prestation, sous réserve de l'alinéa (1)b), est déterminé par la totalisation de ces périodes et de celles précisées au paragraphe (2), pour autant que les périodes ne se chevauchent pas.

...

[...]

(2)(a) For purposes of determining entitlement to the payment of a benefit under the *Old Age Security Act*, a quarter of coverage credited under United States laws on or after January 1, 1952 and after the age at which periods of residence in Canada are credited for purposes of that Act shall be considered as three months of residence in the territory of Canada.

(2)a) Pour établir le droit au versement d'une prestation en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, un trimestre de couverture en vertu des lois des États-Unis crédité le 1<sup>er</sup> janvier 1952 ou après cette date et après l'âge auquel les périodes de résidence au Canada sont comptabilisées aux fins de cette loi sera compté comme trois mois de résidence au Canada.

...

[...]

## ARTICLE IX

- (1) If a person is entitled to the payment of an Old Age Security pension or a spouse's allowance solely through the application of the totalizing provisions of Article VIII, the agency of Canada shall calculate the amount of the pension or spouse's allowance payable to that person in conformity with the provisions of the *Old Age Security Act* governing the payment of a partial pension or a spouse's allowance, exclusively on the basis of the periods of residence in Canada on or after January 1, 1952 which may be considered under that Act or are deemed as such under Article VI of this Agreement.

...

- (3) Notwithstanding any other provision of this Agreement:
- (a) an Old Age Security pension shall be paid to a person who is outside Canada only if that person's periods of residence, totalized as provided in Article VIII, are at least equal to the minimum period of residence in Canada required by the *Old Age Security Act* for entitlement to the payment of a pension outside Canada...

## ARTICLE IX

- (1) Lorsqu'une personne a droit au versement d'une pension de sécurité de la vieillesse ou d'une allocation au conjoint uniquement en application des dispositions relatives à la totalisation prévues à l'article VIII, l'organisme du Canada calcule le montant de la pension ou de l'allocation au conjoint payable à ladite personne conformément aux dispositions de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* régissant le versement d'une pension partielle ou d'une allocation au conjoint, uniquement en fonction des périodes de résidence au Canada depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1952 ou après cette date qui peuvent être prises en compte en vertu de cette loi ou sont considérées comme telles aux termes de l'article VI du présent Accord.

[...]

- (3) Nonobstant toute autre disposition du présent Accord :
- a) une pension de la Sécurité de la vieillesse est versée à une personne résidant à l'étranger uniquement si ses périodes de résidence, totalisées conformément à l'article VIII, sont au moins égales à la période minimale de résidence au Canada exigée par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* pour l'ouverture du droit au versement d'une pension hors du Canada [...]