

[TRADUCTION]

Citation : *E. L. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2015 TSSDA 1180

N° d'appel : AD-15-424

ENTRE :

E. L.

Appelant

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social
(anciennement ministre des Ressources humaines et du Développement des
compétences)

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

MEMBRE DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ
SOCIALE :

Janet LEW

DATE DE LA DÉCISION :

Le 1^{er} octobre 2015

MOTIFS ET DÉCISION

INTRODUCTION

[1] L'appelant interjette appel d'une décision rendue le 6 avril 2015 par la division générale, qui a rejeté de façon sommaire son appel concernant une pension de retraite non ajustée du Régime de pensions du Canada (RPC), au motif qu'il avait présenté sa demande de pension avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans. La division générale a rejeté son appel de façon sommaire parce qu'elle était convaincue qu'il n'avait aucune chance raisonnable de succès.

[2] L'appelant a interjeté appel le 2 juillet 2015 (l'« avis d'appel »). Aucune permission d'en appeler n'est requise pour interjeter un appel au titre du paragraphe 53(3) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (la « Loi »), car un rejet sommaire prononcé par la division générale peut faire l'objet d'un appel de plein droit. Comme il a été établi qu'il n'est pas nécessaire d'entendre davantage les parties, une décision doit être rendue, comme l'exige l'alinéa 37a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

QUESTIONS EN LITIGE

[3] Les questions que je dois trancher sont les suivantes :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable lorsqu'on examine des décisions de la division générale?
2. La division générale a-t-elle commis une erreur en rejetant l'appel de l'appelant de façon sommaire?
3. La division générale a-t-elle omis de prendre en considération les observations présentées par l'appelant le 30 mars 2015? Le cas échéant, quelles auraient été les conséquences de cette omission sur la décision?

APERÇU DES FAITS

[4] L'appelant est né en juin 1950. Il a présenté une demande de pension de retraite du RPC en août 2011, alors qu'il était âgé de 61 ans et quatre mois, soit 45 mois avant qu'il atteigne l'âge de 65 ans. L'intimé a accueilli la demande de pension de retraite et a réduit la pension de 0,5 % pour chaque mois pour lequel l'appelant recevra sa pension avant l'âge de 65 ans, ce qui a donné lieu à un ajustement à la baisse de sa pension de retraite mensuelle de 22,5 %. L'appelant a demandé que la décision de réduire la pension de retraite fasse l'objet d'un réexamen. L'intimé a rejeté la demande de réexamen. L'appelant a porté en appel la décision découlant du réexamen devant le Bureau du Commissaire des tribunaux de révision.

[5] Selon l'article 257 de la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, tout appel interjeté avant le 1^{er} avril 2013, au titre du paragraphe 82(1) du *Régime de pensions du Canada*, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 229, est réputé avoir été interjeté le 1^{er} avril 2013 à la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. Le 1^{er} avril 2013, le Bureau du Commissaire des tribunaux de révision a renvoyé l'appel de l'appelant à l'encontre de la décision découlant de la révision au Tribunal de la sécurité sociale.

[6] Le 25 février 2015, la division générale a avisé l'appelant par écrit pour l'informer qu'elle envisageait de rejeter l'appel de façon sommaire pour les raisons suivantes :

[Traduction]

Vous avez indiqué dans votre avis d'appel que vous contestez la raison pour laquelle votre pension a été réduite, soit le fait que vous avez pris une retraite anticipée. Vous avez déclaré que vous estimez que vous devriez recevoir 426,75 \$ par mois et que vous ne touchez que 335,23 \$ par mois. Vous contestez cette décision.

Le paragraphe 46(3) du Régime de pensions du Canada (RPC) prévoit entre autres que lorsqu'une pension de retraite devient payable lors d'un mois autre que le mois au cours duquel le cotisant atteint l'âge de 65 ans, le montant de base de la pension est ajusté par un facteur établi par le ministre.

Le montant ajusté établi par le ministre est de 0,5 % pour chaque mois pour lequel le cotisant touche la pension avant l'âge de 65 ans.

Dans votre cas, vous avez présenté une demande de retraite du RPC en août 2011 à l'âge de 61 ans. Par conséquent, votre pension de retraite a été réduite de 22,5 %. Ce pourcentage correspond au nombre de mois écoulés entre le mois où vous avez présenté une demande de pension de retraite du RPC et le mois de vos 65 ans.

La réduction appliquée par le ministre semble donc conforme aux dispositions obligatoires du Régime de pensions du Canada.

[7] La division générale a demandé à l'appelant de présenter des observations écrites détaillées au plus tard le 31 mars 2015 afin d'expliquer les raisons pour lesquelles il croyait que son appel avait une chance raisonnable de succès.

[8] L'appelant a présenté des observations le 30 mars 2015. Il soutient que la pension de retraite du RPC calculée par l'intimé, conformément au *Régime de pensions du Canada*, ne concorde pas avec celle obtenue à l'aide de la calculatrice du site Web du Régime de pensions du Canada. L'appelant allègue que le site Web ne fait état d'aucune disposition au sujet d'une pénalité infligée à ceux qui présentent une demande de pension de retraite du RPC avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans. Autrement dit, il ne savait pas que sa pension de retraite mensuelle serait ajustée à la baisse s'il présentait une demande de pension de retraite du RPC avant 65 ans. Il soutient qu'une telle mesure correspond à une pénalité et qu'il ne devrait pas être pénalisé pour s'être fié à l'information diffusée sur le site Web. Il estime être victime d'une [traduction] « annonce frauduleuse », car il avait décidé de prendre une retraite anticipée parce qu'il croyait qu'il recevrait une pension de retraite non ajustée. Les observations de l'appelant sont semblables à celles qu'il a présentées dans sa lettre datée du 27 avril 2012 à l'intention du Bureau du Commissaire des tribunaux de révision.

[9] Afin de démontrer que le site Web ne faisait nullement référence au fait qu'un ajustement à la hausse ou à la baisse pouvait être appliqué, l'appelant a joint à ses observations du 30 mars 2015 les documents suivants : une lettre de l'intimé datée du 3 février 2012 (GT5-5 à GT5-7); une estimation des prestations mensuelles du RPC produite par Service Canada (GT5-8 à GT5-9); et une liste de ses gains ouvrant droit à pension et de ses cotisations. Des copies de ces documents ont été versées au dossier d'audience dont était saisie la division générale.

[10] Le 6 avril 2015, la division générale a rendu sa décision en se fondant sur les dispositions suivantes :

- i. l'article 53(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, qui prévoit que la division générale rejette de façon sommaire l'appel si elle est convaincue qu'il n'a aucune chance raisonnable de succès;
- ii. l'article 22 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* selon lequel, avant de rejeter l'appel de façon sommaire, la division générale avise l'appelant par écrit et lui donne un délai raisonnable pour présenter des observations;
- iii. le paragraphe 46(3) du *Régime de pensions du Canada*, qui dispose entre autres que, lorsqu'une pension de retraite devient payable lors d'un mois autre le mois au cours duquel le cotisant atteint l'âge de 65 ans, le montant de base de la pension est ajusté par un facteur établi par le ministre.

[11] La division générale a conclu que le facteur établi par le ministre était de 0,5 % pour chaque mois pour lequel le cotisant touchera la pension avant l'âge de 65 ans. La division générale a également établi que l'appelant avait présenté une demande de pension de retraite du RPC à 61 ans, soit 45 mois avant qu'il atteigne l'âge de 65 ans. Elle a conclu que l'intimé avait calculé correctement l'ajustement et que l'appelant avait droit à une pension mensuelle réduite de 22,5 % par rapport au montant de base mensuel; ce pourcentage correspond au résultat obtenu par la multiplication de 45 mois par 0,5 %. La division générale a conclu que l'affaire n'avait aucune chance raisonnable de succès en appel.

[12] Le 2 juillet 2015, l'appelant a porté en appel la décision relative au rejet sommaire rendue par la division générale.

OBSERVATIONS

[13] Dans l'avis d'appel déposé le 2 juillet 2015, l'appelant a soutenu que la division générale n'avait pas pris en considération les éléments qu'il avait présentés le 30 mars 2015 et qui indiquaient essentiellement qu'il s'était trop fié à l'information affichée sur le site Web de l'intimé. Il a également soutenu qu'on lui avait [traduction] « fait miroiter l'idée

qu'il pouvait prendre une retraite anticipée ». L'appelant n'a invoqué aucun autre moyen d'appel.

[14] L'intimé a présenté des observations écrites le 17 août 2015. Il a soutenu que la division générale avait énoncé et appliqué le critère nécessaire pour déterminer s'il convenait de rejeter l'appel de façon sommaire. L'intimé a également affirmé que la division générale avait aussi énoncé le droit se rapportant au calcul du montant de la pension de retraite du RPC. Il a soutenu que la division générale n'avait pas commis d'erreur dans son application du droit aux faits, lesquels ne sont pas contestés. L'intimé a déclaré que, puisque les faits et le droit applicable ne sont pas contestés, la division générale ne pouvait arriver qu'à une seule conclusion possible. Il a ajouté que la division générale ne possède pas la compétence en équité ou le pouvoir discrétionnaire nécessaire pour modifier le montant de la pension de retraite du RPC. L'intimé a soutenu qu'étant donné que la division générale ne pouvait arriver qu'à une seule conclusion, l'appel n'avait [traduction] « aucune chance de succès » et qu'il convenait de le rejeter de façon sommaire.

QUESTION 1 : NORME DE CONTRÔLE

[15] L'appelant n'a pas abordé la question de la norme de contrôle.

[16] L'intimé a présenté des observations exhaustives sur cette question et a aussi abordé la question du degré de retenue dont la division d'appel devait faire preuve à l'endroit de la division générale du Tribunal de la sécurité sociale.

[17] L'intimé soutient que la norme de contrôle pour les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit est celle de la décision raisonnable. Il affirme également qu'en ce qui concerne les questions de droit, la division d'appel ne devrait faire preuve d'aucune retenue à l'égard de la décision de la division générale et qu'elle devrait appliquer la norme de la décision correcte. L'intimé soutient que la question à trancher en l'espèce porte sur les allégations selon lesquelles la division générale n'aurait pas observé un principe de justice naturelle ou qu'elle aurait fondé sa décision sur une application erronée du droit aux faits. Il soutient également que la division d'appel devrait examiner la procédure de recherche des faits de la division générale en se fondant sur la norme de la décision

« correcte » et que, dans la mesure où l'appel comporte des questions mixtes de fait et de droit, elle devrait examiner la décision de la division générale en se fondant sur la norme de la décision « raisonnable ».

[18] L'intimé soutient également que, puisqu'il s'agit d'un appel devant la division d'appel et non d'une demande de contrôle judiciaire, la division d'appel peut déterminer la norme de contrôle applicable en menant ce qu'on appelle une « analyse modifiée de la norme de contrôle ». L'intimé soutient que cette analyse tient compte des rôles respectifs de la division d'appel et de la division générale, de l'intention du législateur à l'égard de la nature de l'appel devant la division d'appel telle qu'elle est énoncée dans la *Loi* et de la nature de la question en litige. L'intimé affirme que la norme de contrôle peut être déterminée une fois l'analyse terminée. Enfin, l'intimé a déclaré que, compte tenu de l'analyse modifiée de la norme de contrôle, la division d'appel devrait appliquer la norme de la décision correcte aux décisions de la division générale qui concernent les questions de droit, et la norme de la décision raisonnable aux questions de fait et aux questions mixtes de droit et de fait.

[19] Je me permets de faire observer que l'« analyse modifiée de la norme de contrôle » proposée par l'intimé semble viser en grande partie à déterminer la nature de l'audience à tenir devant la division d'appel. Il semble qu'il est bien établi que les audiences devant la division d'appel visent à effectuer un « contrôle circonscrit » [*Canada (Procureur général) c. Merrigan*, 2004 CAF 253, au paragr. 9] et qu'elles devraient être de la nature d'un contrôle judiciaire. Sinon, la seule partie applicable de l'« analyse modifiée de la norme de contrôle » pour déterminer la norme de contrôle appropriée est la nature des questions en litige.

[20] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, la Cour suprême du Canada a établi qu'il n'y a que deux normes de contrôle en common law au Canada : celle de la décision raisonnable et celle de la décision correcte. Les questions de droit appellent généralement l'application de la norme de la décision correcte, alors que les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit sont tranchées selon la norme de la décision raisonnable. La cour de révision qui applique la norme de la décision correcte n'acquiesce

pas au raisonnement du décideur et entreprend plutôt sa propre analyse. Ainsi, il peut arriver qu'elle substitue à la décision rendue son propre point de vue en tant qu'issue convenable.

[21] La Cour suprême du Canada a décrit l'approche fondée sur la norme de la décision raisonnable dans l'arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 47 :

Il est loisible au tribunal administratif d'opter pour l'une ou l'autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnable. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[22] La norme de contrôle applicable dépend de la nature des erreurs alléguées en cause.

[23] Le paragraphe 58(1) de la *Loi* énonce ainsi les moyens d'appel :

- a) la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
- c) elle a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

[24] L'appelant ne conteste aucune des conclusions de fait tirées par la division générale. Il allègue plutôt que celle-ci n'a pas pris en considération l'information et les observations qu'il a présentées le 30 mars 2015. Cela équivaut à une erreur de droit ou à une conclusion de fait erronée alléguée que la division générale aurait tirée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. Dans le cas d'une erreur de droit, la norme de la décision correcte s'applique. S'il s'agit d'une conclusion de fait erronée, il faut appliquer la norme de la décision raisonnable.

QUESTION 2 – LA DIVISION GÉNÉRALE A-T-ELLE COMMIS UNE ERREUR EN DÉCIDANT DE REJETER L’APPEL DE L’APPELANT DE FAÇON SOMMAIRE?

[25] Bien que l’appelant ne semble pas remettre en question la pertinence du rejet sommaire, je me pencherai sur cette question avant d’examiner la décision de la division générale.

[26] L’avocat de l’intimé soutient que la première tâche dont devait s’acquitter la division générale consistait à établir le droit applicable aux rejets sommaires au titre de l’article 53 de la *Loi*, ce qu’il a fait au paragraphe 4 de sa décision. Il soutient que la décision de la division générale de rejeter l’appel de façon sommaire ne contient aucune erreur susceptible d’un réexamen et pouvant justifier l’intervention de la division d’appel. Il soutient aussi que la décision est raisonnable.

[27] Selon le paragraphe 53(1) de la *Loi*, la division générale rejette l’appel de façon sommaire si elle est convaincue qu’il n’a aucune chance raisonnable de succès. Si la division générale n’a pas indiqué le critère ou si elle l’a mal énoncé, elle a alors commis une erreur de droit qui, selon la norme de la décision correcte, m’obligerait à entreprendre ma propre analyse et à substituer à la décision rendue mon propre point de vue en tant qu’issue convenable : *Dunsmuir et Housen c. Nikolaisen*, [2002] R.C.S. 235, 2002 CSC 33 (CanLII) au paragr. 8.

[28] En l’espèce, la division générale a exposé correctement le critère applicable en citant le paragraphe 53(1) de la *Loi* aux paragraphes 4 et 18 de sa décision.

[29] Il ne suffit pas de citer le critère prévu au paragraphe 53(1) de la *Loi* pour un rejet sommaire, s’il n’est pas appliqué de façon appropriée. Après avoir établi correctement le critère, la division générale doit ensuite appliquer le droit aux faits. Si les dispositions législatives pertinentes sont appliquées, la décision de rejeter de façon sommaire l’appel est raisonnable. Il faut alors procéder à une évaluation selon la norme de la décision raisonnable, puisqu’il s’agit d’une question mixte de fait et de droit.

[30] Pour déterminer si le rejet sommaire est pertinent et si l'appel a une chance raisonnable de succès, le décideur doit déterminer s'il existe une [traduction] « question litigieuse » et si la demande est fondée. Dans la décision *A.P. v. Minister of Employment and Social Development and P.P.*, (12 août 2015), SSTAD-15-297 (non publiée), j'ai employé les termes [traduction] « sans aucun espoir » et [traduction] « faible » pour déterminer s'il convenait de rejeter un appel de façon sommaire. Pour autant que l'appel soit fondé sur des faits adéquats et que l'issue ne soit pas [traduction] « manifeste », il n'y a pas lieu de prononcer un rejet sommaire. J'ai établi qu'il ne convenait pas non plus de rejeter de façon sommaire un appel dont le fondement est faible, lequel exige forcément d'évaluer le bien-fondé de l'affaire, d'examiner la preuve et de déterminer la valeur de celle-ci.

[31] La division générale a établi qu'elle ne pouvait exercer que les pouvoirs que lui confère sa loi habilitante et qu'elle devait interpréter et appliquer les dispositions telles qu'elles sont énoncées dans le *Régime de pensions du Canada*. Enfin, la division générale a conclu qu'il n'y avait pas d'autre façon, en vertu du *Régime de pensions du Canada*, de calculer le montant de la pension de retraite mensuelle du RPC.

[32] La division générale a examiné si, compte tenu des faits portés à sa connaissance, l'appel satisfaisait à la norme élevée énoncée au paragraphe 53(1) de la *Loi*. Elle n'a pu relever aucun fondement adéquat ou factuel à l'appui de l'appel. Puisqu'elle était convaincue que l'appel n'était pas fondé, la division générale a conclu à juste titre qu'il n'avait aucune chance raisonnable de succès et, pour cette raison, l'a dûment rejeté de façon sommaire.

QUESTION 3 : LA DIVISION GÉNÉRALE A-T-ELLE OMIS DE PRENDRE EN CONSIDÉRATION LES OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR L'APPELANT LE 30 MARS 2015? LE CAS ÉCHÉANT, QUELLES AURAIENT ÉTÉ LES CONSÉQUENCES DE CETTE OMISSION SUR L'ISSUE?

[33] L'appelant soutient que la division générale n'a pas pris en considération ses observations du 30 mars 2015 selon lesquelles il estimait qu'il était admissible à une pension de retraite ajustée au titre du *Régime de pensions du Canada* étant donné qu'il s'était fié à l'information diffusée sur le site Web du RPC et que celle-ci ne précisait pas que la pension

de retraite mensuelle était ajustée à la baisse si la demande était présentée avant l'âge de 65 ans.

[34] Le fait qu'une décision de rejet sommaire puisse faire l'objet d'un appel de plein droit ne suppose pas une nouvelle évaluation ou un nouveau calcul du montant de la pension de retraite mensuelle. Un appelant doit d'abord me convaincre, selon la prépondérance des probabilités, de l'existence d'un moyen d'appel approprié au titre du paragraphe 58(1) de la *Loi*. En l'espèce, l'appelant soutient que la division générale a commis une erreur de droit ou qu'elle a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée tirée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance, parce qu'elle n'a pas pris en compte les observations qu'il avait présentées le 30 mars 2015.

[35] Les observations déposées le 30 mars 2015 ressemblent en fait à celles que l'appelant avait déjà présentées. La division générale a également résumé les observations de l'appelant au paragraphe 8 de sa décision, de sorte qu'on ne peut dire qu'elle n'en avait pas pris connaissance. Bien que la division générale n'ait pas fait référence explicitement à la calculatrice du site Web du RPC dans son analyse, elle a traité de ces observations lorsqu'elle a écrit qu'elle devait interpréter et appliquer les dispositions du *Régime de pensions du Canada*. Autrement dit, la division générale ne pouvait ni se soustraire aux dispositions du *Régime de pensions du Canada* ni accorder un redressement à l'appelant à cause des lacunes relevées dans l'information diffusée sur le site Web. Les observations de l'appelant selon lesquelles la division générale n'aurait pas pris en considération les arguments qu'il a présentés le 30 mars 2015, ne sont pas confirmées, et je rejette l'appel pour cette raison.

[36] Même si la division générale n'avait pas pris en considération les observations présentées par l'appelant le 30 mars 2015 et que je devais entreprendre ma propre analyse et effectuer moi-même le calcul de la pension de retraite mensuelle, je ne crois pas que l'issue aurait été différente. Le *Régime de pensions du Canada* prévoit que la pension de retraite mensuelle doit être ajustée afin de tenir compte de l'intervalle existant entre le mois au cours duquel la pension de retraite commence et le mois au cours duquel le cotisant atteint, ou atteindrait, l'âge de 65 ans (cet intervalle étant réputé ne jamais pouvoir excéder cinq ans).

[37] Il serait probablement utile que le site Web du RPC indique, sous forme de note en bas de page, que l'estimation de la pension de retraite mensuelle affichée est fondée sur une demande présentée à l'âge de 65 ans et que le montant de la pension de retraite mensuelle pourrait être assujetti à un facteur d'ajustement à la hausse ou à la baisse, selon le moment où la demande de pension de retraite est faite. Cette mesure permettrait d'éviter tout malentendu.

[38] Un point qui semble avoir été oublié est que si l'appelant avait présenté une demande de pension de retraite à l'âge de 65 ans, il aurait reçu une pension non ajustée, mais qu'il n'aurait pas reçu de pension mensuelle avant ce moment-là. Dans le cas de l'appelant, bien que sa pension de retraite mensuelle ait fait l'objet d'un ajustement à la baisse, il a commencé à recevoir sa pension de retraite avant l'âge de 65 ans. D'un point de vue actuariel, on considère que l'appelant se trouve dans la même situation, en ce qui concerne la pension de retraite, que s'il avait présenté sa demande à l'âge de 65 ans.

CONCLUSION

[39] L'appel est rejeté.

Janet Lew

Membre de la division d'appel