



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *R. H. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2016 TSSDASR 329

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-382

ENTRE :

R. H.

Appelant

et

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

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Neil Nawaz

DATE DE LA DÉCISION: Le 22 août 2016

MOTIFS ET DÉCISION

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

INTRODUCTION

[2] Le présent appel porte sur une décision de la division générale (DG) du Tribunal de la sécurité sociale (TSS). La DG a rejeté sommairement l'appel de l'appelant qui portait sur le refus de l'intimé d'accepter sa tentative de retirer sa demande de partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension (PGNAP ou partage de crédits) au titre du *Régime de pensions du Canada* (RPC). La DG a conclu que le PGNAP était obligatoire une fois qu'une demande est présentée, même si le demandeur a changé d'idée.

[3] Il n'est pas nécessaire de demander la permission d'interjeter appel en vertu du paragraphe 53(3) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (LMEDS), parce qu'un rejet sommaire de la part de la DG peut faire l'objet d'un appel de plein droit.

APERÇU

[4] L'appelant et son ex-femme ont cohabité de 1981 à 2009. Ils se sont mariés le 5 février 1987 et ont divorcé le 13 décembre 2011. Le 24 mars 2014, l'appelant a présenté une demande de partage de crédits du RPC, que l'intimé a accordé dans une lettre datée du 10 septembre 2014. La lettre était accompagnée d'une copie des gains non ajustés ouvrant droit à une pension de l'appelant avant et après le partage.

[5] L'appelant a présenté une demande de retrait de sa demande que l'intimé a refusée au stage initial ainsi qu'après révision. L'appelant a alors interjeté appel de la décision de la DG relative à la révision le 23 janvier 2015.

[6] Le 14 septembre 2015, la DG a envoyé à l'appelant un avis d'intention de rejeter l'appel de façon sommaire pour l'informer que son appel ne semblait avoir aucune chance raisonnable

de succès. Dans son avis, elle invitait l'appelant à présenter des observations écrites expliquant pourquoi son appel ne devait pas être rejeté.

[7] Dans une décision datée du 29 décembre 2015, la DG a rejeté sommairement l'appel de l'appelant puisqu'elle a conclu qu'il n'y avait aucun fondement juridique sur lequel elle pouvait retirer la demande de PGNAP.

[8] Dans une lettre datée du 29 février 2016, l'appelant a avisé la division d'appel (DA) du Tribunal de la sécurité sociale qu'il n'était pas satisfait de la décision de la DG et du processus qui a mené à cette décision. On a considéré que l'appelant avait mis son appel auprès de la DA en état lorsqu'il a présenté une demande complète de permission d'en appeler à la division d'appel (malgré qu'il ait utilisé le mauvais formulaire) le 4 avril 2016.

[9] J'ai décidé qu'une audience de vive voix n'était pas nécessaire et que l'appel peut être instruit sur le fondement du dossier documentaire pour les motifs suivants :

- (a) Le dossier est complet et ne nécessite aucune clarification ;
- (b) Le mode d'audience respecte les dispositions du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (Règlement) voulant que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.

DROIT APPLICABLE

LMEDS et règlements connexes

[10] Conformément au paragraphe 58(1) de la LMEDS, les seuls moyens d'appel sont les suivants :

- a) La DG n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence ;
- b) la DG a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier ;

c) la DG 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.

[11] Le paragraphe 53(1) de la LMEDS prévoit que la DG rejette de façon sommaire l'appel si elle est convaincue qu'il n'a aucune chance raisonnable de succès.

[12] L'article 22 du Règlement prévoit qu'avant de rejeter un appel de façon sommaire, la DG doit aviser l'appelante par écrit et lui donner un délai raisonnable pour présenter des observations.

RPC et règlements connexes

[13] En vertu de l'article 55.1 du RPC, un ex-époux peut présenter une demande de PGNAP, ce qui déclenche un partage équitable des crédits du RPC après une séparation ou un divorce. L'alinéa 55.1(1)a) du RPC prévoit qu'il doit y avoir partage des gains ouvrant droit à pension dans le cas d'époux qui se sont divorcés après le 1^{er} janvier 1987.

[14] En vertu du paragraphe 45(3) du Règlement, une demande de PGNAP au titre de l'article 55 ou des alinéas 55.1(1)b) ou c) du RPC peut retirer la demande en faisant parvenir un avis écrit à l'intimé dans les 60 jours suivant la réception de l'avis de la décision relative à la demande.

[15] En vertu du paragraphe 55.2(4) du RPC, sans délai après avoir été informé d'un jugement accordant un divorce ou d'un jugement en nullité de mariage, ou après avoir reçu une demande en conformité avec l'article 55 ou les alinéas 55.1(1)b) ou c), l'intimé donne à chacune des personnes visées par le partage, en la manière prescrite, un avis de la période pour laquelle il y aura partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension, de même que de tout autre renseignement jugé nécessaire par l'intimé.

QUESTIONS EN LITIGE

[16] Les questions dont je suis saisi sont les suivantes :

- (a) Quelle norme de contrôle doit-on appliquer lors de l'examen des décisions de la DG ?
- (b) Est-ce que l'appelant avait droit à une audience devant un conseil ?
- (c) Est-ce que la DG a commis une erreur de droit ou un manquement au principe de justice naturelle lorsqu'elle a rejeté l'appel de l'appelant de façon sommaire ?
- (d) Est-ce que la DG a commis une erreur lorsqu'elle a rejeté l'appel de l'appelant, car elle n'a trouvé aucun fondement juridique sur lequel elle pouvait retirer sa demande de PGNAP ?

OBSERVATIONS

[17] Dans une lettre datée du 29 mars 2016, l'appelant a présenté les observations suivantes :

- (a) Il pensait qu'il serait autorisé à rencontrer un « tribunal » et faire une présentation orale devant un « tribunal », mot qui fait allusion à un comité constitué de plus d'une personne. Plutôt, il a été forcé de plaider sa cause à un seul individu, et cela, par la poste.
- (b) Une fois qu'il a présenté sa demande de PGNAP, elle a été [traduction] « verrouillée, et le résultat a été préétabli. Il n'avait pas saisi les implications d'une demande de partage de crédits, et personne ne lui a jamais expliqué les issues potentielles. S'il avait connu la formule à l'avance, il n'aurait jamais présenté de demande. Il a été [traduction] « surpris » lorsque l'intimé l'a avisé des résultats du partage. Il a décrit le processus comme étant un [traduction] « piège ».
- (c) Si le processus était juste, il n'aurait pas essayé de retirer sa demande. Le partage des crédits de pension du RPC devrait faire l'objet d'une échelle mobile semblable à celle de l'impôt sur le revenu.

[18] L'appelant n'a pas présenté d'observations au sujet de la norme de contrôle appropriée ou au sujet du niveau de déférence que doit montrer la DA envers les décisions rendues par la DG.

[19] Dans une lettre datée du 19 mai 2016, l'intimé a incorporé par renvoi ses observations précédentes qu'il avait présentées à la DG. Les observations sont les suivantes :

- (a) Le libellé du RPC indique clairement qu'il doit y avoir un PGNAP de la façon énoncée à l'alinéa 55.1(1)a), dans les circonstances de l'appelant. Une fois que l'intimé reçoit l'information prévue au paragraphe 54(2) du Règlement, l'intimé a l'obligation d'effectuer le partage de crédits conformément à l'alinéa 55.1(1)a) du RPC. Quoiqu'il existe des exceptions au partage obligatoire des crédits, aucune exception ne s'applique au partage des crédits de l'appelant et de son ex-femme.
- (b) Le partage des crédits a été effectué pour la période de 1981 à 2009, et l'appelant a été avisé de la diminution de ses prestations de retraite dans une lettre en date du 10 septembre 2014. Le 20 octobre 2014, l'appelant a été avisé que sa demande de partage de crédits ne pouvait pas être retirée, car elle ne rencontrait pas l'exception prévue au paragraphe 45(3) du Règlement.
- (c) L'appelant ne répond pas aux conditions afin de pouvoir retirer sa demande, car son ex-femme et lui ont divorcé après le 1er janvier 1987. Par conséquent, puisque le partage de crédits a été effectué conformément à l'alinéa 55.1(1)a) du RPC, il s'agit d'un partage obligatoire et les crédits sont partagés de manière définitive.
- (d) Bien que l'appelant puisse être mécontent du résultat du partage de crédits, la division a été effectuée selon le droit applicable et il n'existe aucune prescription positive qui impose que l'appelant soit avisé de l'incidence que cela risque d'avoir sur ses finances.

[20] Pour ce qui est de la norme de contrôle, l'intimé a indiqué que la DA doit opérer dans les limites de la loi habilitante. Elle n'a aucun pouvoir discrétionnaire qui permettrait de

déroger au régime législatif, ce qui ne permet pas à l'appelant de présenter de nouveaux éléments de preuve à l'appui de son appel.

ANALYSE

(a) *Quelle est la norme de contrôle appropriée ?*

[21] Jusqu'à tout récemment, il était convenu que les appels devant la DA étaient régis par les normes de preuve énoncées dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*¹ par la Cour suprême du Canada. Dans les affaires comportant des allégations d'erreur de droit, ou de manquements aux principes de justice naturelle, la norme de la décision correcte serait la norme applicable, signifiant qu'un faible degré de déférence devait être accordé au premier palier de décision d'un tribunal administratif. Dans les affaires comportant des allégations de conclusions de fait erronées, la norme applicable est celle de la décision raisonnable, signifiant une réticence de la Cour à intervenir dans les conclusions de l'entité dont le rôle consiste à évaluer la preuve des faits.

[22] Dans l'arrêt *Canada (MCI) c. Huruglica*², la Cour d'appel fédérale a rejeté cette approche en concluant que les tribunaux administratifs ne devraient pas avoir recours à des normes de contrôle ayant été conçues aux fins d'application dans les cours d'appel. Les tribunaux administratifs devraient plutôt se fier en premier lieu à leur loi constitutive pour déterminer leur rôle.

[23] Bien que l'affaire *Huruglica* traite d'une décision qui provenait de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, elle a des incidences sur d'autres tribunaux administratifs. Dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a indiqué qu'il était inapproprié d'importer les principes de contrôle judiciaire aux forums administratifs, comme il a été mentionné dans l'affaire *Dunsmuir*, car ces derniers peuvent avoir des priorités législatives autres que l'impératif constitutionnel voulant préserver la règle du droit. [traduction] « Il ne faut pas simplement tenir pour acquis que ce qui est réputé être la meilleure politique pour les cours d'appel s'applique également aux instances d'appel à caractère administratif ».

¹ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] RCS 190, 2008 CSC 9.

² *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93.

[24] Cette prémisse amène la Cour à déterminer le critère approprié qui découle complètement de la loi habilitante d'un tribunal administratif [traduction] :

... la détermination du rôle d'un organisme administratif d'appel spécialisé est purement et essentiellement une question d'interprétation des lois, parce que le législateur peut concevoir tout type de structure administrative à plusieurs niveaux pour répondre à n'importe quel contexte. L'interprétation de la loi appelle l'analyse des mots de la LIPR [*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*] qui doivent être lus au regard de leur contexte global... L'approche textuelle, contextuelle et téléologique requise par les principes d'interprétation législative modernes nous donne tous les outils nécessaires pour déterminer l'intention du législateur en ce qui a trait aux dispositions pertinentes de la LIPR et au rôle de la SAR [section d'appel des réfugiés].

[25] En la matière, cela implique que la norme de la décision raisonnable ou de la décision correcte ne s'applique pas à moins que ces mots ou leurs variantes figurent spécifiquement dans la législation fondatrice. Si cette approche est appliquée à la LMEDS, on doit noter que les alinéas 58(1)*a*) et *b*) ne qualifie pas les erreurs de droit ou les manquements à la justice naturelle, ce qui suggère que la DA ne devrait pas faire preuve de déférence à l'égard des interprétations de la DG.

[26] Le mot « déraisonnable » est introuvable à l'alinéa 58(1)*c*), où il est question de conclusions de fait erronées. En revanche, le critère contient les mots « abusive ou arbitraire » ou « sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance ». Comme il a été suggéré dans l'affaire *Huruglica*, il faut donner à ces mots leur propre interprétation, mais le libellé suggère que la DA devrait intervenir lorsque la DG fonde sa décision sur une erreur qui est vraiment énorme ou qui est en contradiction avec le dossier.

(b) Est-ce que l'appelant avait droit à une audience ?

[27] L'appelant a suggéré qu'il avait droit à une audience devant un comité constitué de plusieurs personnes, ou du moins il avait des attentes raisonnables à ce sujet, mais la loi est sans ambiguïté à cet égard. Selon les principes de justice naturelle, les appelants doivent avoir la chance de présenter leur position de manière appropriée, ils doivent avoir une audience équitable et leurs décisions doivent être rendues de façon impartiale. La LMEDS et le Règlement n'exigent pas un certain nombre de membres du TSS pour tenir une audience ; a contrario, les audiences sont tenues devant un seul membre. L'article 21 du Règlement indique clairement qu'il n'y a pas de droit à une audience. Même si un appelant a une cause défendable,

la DG a la discrétion de décider comment un appel sera instruit, que ce soit par écrit, par téléconférence, par vidéoconférence ou en personne. L'absence de tout droit à une audience est soulignée par le fait que la LMEDS prévoit également un processus de rejet sommaire.

(c) ***Est-ce que la division générale a commis une erreur en rejetant de façon sommaire l'appel interjeté par l'appelant ?***

[28] Lorsqu'il s'agit de questions de droit et de justice naturelle, la jurisprudence qui prévaut indique qu'une instance d'appel ne devrait faire preuve d'aucune déférence lorsqu'elle révisé les actions d'un juge des faits. Dans la présente affaire, la DG a cité le paragraphe 53(1) de la LMEDS au paragraphe 3 de sa décision, et a cité correctement le fait qu'un appel doit être rejeté de façon sommaire s'il n'a aucune chance raisonnable de succès.

[29] Il est insuffisant de simplement énoncer le critère juridique sans bien l'appliquer aux faits établis. Même si la Cour d'appel fédérale n'a pas encore adopté une approche unique concernant le paragraphe 53(1), elle a révisé auparavant le critère juridique pour un rejet sommaire de la façon suivante³ : est-il évident et manifeste, sur la foi du dossier, que l'appel est voué à l'échec, peu importe les éléments de preuve ou arguments qui pourraient être produits à une audience ? Pour autant que l'appel soit fondé sur des faits adéquats et que l'issue ne soit pas manifeste, il n'y a pas lieu de prononcer un rejet sommaire. Une affaire qui est tout simplement faible ne se prêterait pas à une procédure sommaire puisqu'elle comporterait nécessairement une appréciation de la preuve et une évaluation du fond du litige.

[30] Après avoir examiné le droit applicable et les faits en l'espèce, je dois conclure que la DG n'a pas commis d'erreur de droit lorsqu'elle a invoqué une disposition relative au rejet sommaire. Pour les motifs que j'expliquerai en détail ci-après, je conclus que l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès.

³ *Lessard-Gauvin c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 147, *Sellathurai c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2011 CAF 1, et *Breslaw c. Canada (Procureur général)*, 2004 CAF 264.

(d) Est-ce que la DG a commis une erreur lorsqu'elle a conclu qu'il n'y avait aucun fondement pour permettre de retirer la demande de PGNAP ?

[31] Dans cette affaire, la DG s'est demandé si, à la lumière des faits de l'espèce, l'appel répondait au critère très exigeant énoncé au paragraphe 53(1) de la LMEDS. J'estime qu'il était évident et manifeste, sur la foi du dossier, que l'appel est voué à l'échec.

[32] Après avoir découvert que l'appelant et son ex-femme ont divorcé après le 1^{er} janvier 1987, la DG a déterminé que l'article 55.1 (et non l'article 55) du RPC régissait la demande de partage de crédits. En vertu de l'alinéa 55.1(1)a), il doit y avoir un PGNAP à la suite d'un jugement accordant un divorce, et cela, après que l'intimé ait reçu l'information requise.

[33] Il est vrai que le paragraphe 45(3) du Règlement permet à certains demandeurs de retirer leur demande de PGNAP en faisant parvenir un avis écrit dans les 60 jours suivant la décision initiale de l'intimé. Cependant, ce droit s'applique uniquement aux demandes de PGNAP présentées en vertu de l'article 55 ou de l'alinéa 55.1(1)b) ou c), lesquels font référence, respectivement, à des conjoints séparés et à des conjoints de fait. En l'espèce, les parties n'étaient ni séparées ni conjoints de fait, mais étaient plutôt divorcés. La DG a déterminé, avec raison, que l'alinéa 55.1(1)a) du RPC devait être appliqué, et que par conséquent, il n'était pas possible de retirer la demande. Selon moi, la DG avait raison, dans de telles circonstances, de conclure que l'appel de l'appelant n'avait aucune chance raisonnable de succès.

[34] L'appelant a suggéré que les dispositions du RPC étaient injustes et portaient à confusion. Il a également suggéré que l'intimé avait l'obligation de le prévenir des effets nocifs potentiels de sa demande de PGNAP. Je ne sais pas quels conseils ont été donnés à l'appelant avant qu'il ne présente sa demande, si tel est le cas, mais rien dans la loi n'indique que l'intimé se doit d'aviser les demandeurs des conséquences d'un partage de crédits. L'intimé peut choisir de donner ou non des conseils, mais ni la DG ni la DA n'a le pouvoir d'examiner un tel acte discrétionnaire.

[35] Pour toute affaire, la DG et la DA sont tenues de suivre la loi à la lettre. Si l'appelant me demande d'appliquer une équité et d'infirmer la décision de la DG, je ne dispose pas du pouvoir discrétionnaire me permettant de le faire et je ne peux qu'exercer les compétences qui me sont conférées par la loi constitutive de la DA. Un appui à cette position peut être trouvé dans

*Canada (MDRH) c. Tucker*⁴, et d'autres cas, où il a été tenu qu'un tribunal administratif n'est pas une cour, mais un décideur prévu par la loi et qu'il n'a pas la compétence d'accorder une quelconque forme de réparation équitable.

CONCLUSION

[36] Pour les motifs énoncés ci-dessus, l'appel est rejeté.



Membre de la division d'appel

⁴ *Pincombe c. Canada (Procureur général)*, [1995] A.C.F. no 1320 (CAF).