



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *Ministre de l'Emploi et du Développement social c. S. R.*, 2018 TSS 239

Numéro de dossier du Tribunal : AD-17-984

ENTRE :

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Demandeur

et

S. R.

Défendeur

et

D. R.

Mise en cause

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Division d'appel

Décision relative à une demande de permission Neil Nawaz
d'en appeler rendue par :

Date de la décision : Le 15 mars 2018

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] La permission d'en appeler est accordée.

APERÇU

[2] Cette demande soulève des questions au sujet des circonstances dans lesquelles des questions constitutionnelles peuvent être soulevées au cours d'un appel portant sur des prestations en vertu du *Régime de pensions du Canada* (RPC).

[3] L'intimé, S. R., a présenté une demande de retraite anticipée du RPC en avril 2015. Le demandeur, c'est-à-dire le ministre de l'Emploi et du Développement social (ministre), a accueilli la demande avec une date d'entrée en vigueur d'août 2015. Dans le calcul des prestations, l'on a tenu compte du partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension (PGNAP) et de l'exclusion pour élever des enfants (CEEE).

[4] S. R. a demandé la révision du calcul de ses prestations de retraite, car il estimait que l'application de CEEE à la suite du PGNAP créait une injustice flagrante. Plutôt, il a dit que le CEEE et le PGNAP devraient être appliqués conjointement. Le ministre a maintenu sa décision initiale au terme d'un réexamen.

[5] S. R. a interjeté appel de la décision du ministre auprès de la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada, soutenant que l'interaction entre le CEEE et le PGNAP accordait un traitement préférentiel aux femmes. Dans une lettre datée du 11 avril 2017, la division générale a avisé S. R. du fait que s'il souhaitait invoquer une contestation constitutionnelle, il devait présenter un avis, conformément à l'alinéa 20(1)a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (Règlement). Le 9 mai 2017, S. R. a répondu que le traitement préférentiel en faveur des femmes n'était pas le fondement de son appel. Plutôt, il se préoccupait de la façon dont, selon lui, le PGNAP et le CEEE éliminaient essentiellement les contributions d'une manière qui va [traduction] « à l'encontre de l'équité, de la légalité et du devoir de diligence requis d'un processus gouvernemental ».

[6] Dans un avis daté du 1er juin 2017, la division générale a conclu que S. R. ne s'était pas conformé à l'alinéa 20(1)a) du Règlement, car il n'avait pas énoncé la disposition du RPC qu'il mettait en cause. On lui donnait jusqu'au 19 juin 2017 pour déposer une réponse conforme aux exigences du Règlement. S. R. n'a pas répondu à cette demande.

[7] Le 19 juillet 2017, la division générale a prévu une conférence préparatoire à l'audience afin de, entre autres, discuter de la question à savoir si S. R. s'était conformé aux exigences de l'alinéa 20(1)a) du Règlement. À l'audience qui a eu lieu le 26 août 2017, S. R. a réitéré que ne soutenait pas que le préjugé lié au genre était l'un de ses motifs. Plutôt, il s'est plaint du fait qu'il a dû transférer des crédits de pension à son épouse, mais qu'elle n'avait pas reçu de prestations grâce à ces crédits, car ses années de CEEE ont été retirées de sa période de cotisation en raison de l'application de la disposition d'exclusion en raison d'un faible revenu. Il a affirmé que ses cotisations au RPC étaient des éléments d'actif qui auraient dû être conservées en fiducie, mais celles-ci ont été volées au moyen d'un [traduction] « tour de passe-passe de comptabilité ».

[8] Le 9 novembre 2017, la division générale a rendu une décision interlocutoire. Elle a conclu que S. R. s'était conformé aux exigences de l'alinéa 20(1)a) du Règlement, et a par conséquent jugé que l'instance était un appel constitutionnel. La division générale a conclu ce qui suit :

[traduction]

Même si l'appelant ne prétend pas que l'une des dispositions précises du RPC contrevient à la Charte, la question qu'il a soulevée porte sur l'application des dispositions relatives au PGNAP et au CEEE, et il soutient qu'en l'espèce, leur application va [traduction] « à l'encontre de l'équité, de la légalité et du devoir de diligence requis d'un processus gouvernemental ». L'alinéa 20(1)a) du Règlement exige seulement que l'appelant énonce les dispositions du RPC qui sont [traduction] « mis en cause » ainsi que les observations à l'appui de la question soulevée.

[9] Le ministre souhaite maintenant obtenir la permission d'en appeler de cette décision, soutenant que la division générale a commis une erreur de droit lorsqu'elle a conclu que S. R. avait soulevé une question constitutionnelle.

QUESTIONS EN LITIGE

[10] Selon l'article 58 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (LMEDS), il existe seulement trois moyens d'appel devant la division d'appel : la division générale a omis d'observer un principe de justice naturelle, commis une erreur de droit ou 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. Il ne peut être interjeté d'appel à la division d'appel sans permission¹, mais la division doit d'abord être convaincue qu'au moins un des motifs soulevés confère à l'appel une chance raisonnable de succès². La Cour d'appel fédérale a affirmé qu'une chance raisonnable de succès revient à déterminer si cette partie a une cause défendable en droit³.

[11] La décision de la division générale datée du 9 novembre 2017 est une décision interlocutoire puisqu'il reste à déterminer le bien-fondé de l'appel de la décision de révision du ministre. Par conséquent, la question préliminaire consiste à déterminer si la division d'appel a la compétence nécessaire pour instruire cette demande de permission d'en appeler avant que la division générale ne rende sa décision finale.

[12] Si je suis convaincu que la division d'appel a la compétence nécessaire, je déterminerai alors si le ministre a présenté une cause défendable selon laquelle la division générale a commis une erreur, conformément au paragraphe 58(1) de la LMEDS en permettant à l'appel de S. R. d'aller de l'avant en se fondant sur une question constitutionnelle.

ANALYSE

Question en litige n° 1 : La division d'appel a-t-elle la compétence nécessaire pour traiter des décisions interlocutoires?

[13] Le fait que les parties ne peuvent s'adresser aux tribunaux qu'après avoir épuisé toutes les voies de recours utiles qui leur sont ouvertes en vertu du processus administratif constitue une

1 LMEDS, par. 56(1) et 58(3).

2 Ibid, par. 58(1).

3 *Fancy c Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 63.

règle bien établie. La Cour d'appel fédérale a expliqué le fondement de ce principe dans l'arrêt *C.B. Powell Limited*⁴ :

La doctrine et la jurisprudence en droit administratif utilisent diverses appellations pour désigner ce principe : la doctrine de l'épuisement des recours, la doctrine des autres voies de recours adéquates, la doctrine interdisant le fractionnement ou la division des procédures administratives, le principe interdisant le contrôle judiciaire interlocutoire et l'objection contre le contrôle judiciaire prématuré. Toutes ces formules expriment la même idée : à défaut de circonstances exceptionnelles, les parties ne peuvent s'adresser aux tribunaux tant que le processus administratif suit son cours. Il s'ensuit qu'à défaut de circonstances exceptionnelles, ceux qui sont insatisfaits de quelque aspect du déroulement de la procédure administrative doivent exercer tous les recours efficaces qui leur sont ouverts dans le cadre de cette procédure. Ce n'est que lorsque le processus administratif a atteint son terme ou que le processus administratif n'ouvre aucun recours efficace qu'il est possible de soumettre l'affaire aux tribunaux.

[14] La division d'appel a adopté deux démarches pour traiter des décisions interlocutoires :

- Dans la plupart des cas⁵, la division d'appel a déterminé qu'il ne doit pas y avoir appel immédiat d'une décision interlocutoire, excepté dans des circonstances exceptionnelles, tant et aussi longtemps que la division générale est saisie de l'affaire.
- Dans une minorité de cas⁶, la division d'appel a interprété la jurisprudence pertinente comme signifiant qu'une personne peut seulement avoir recours aux tribunaux après avoir épuisé toutes les voies de recours offerts en vertu du processus administratif. Par conséquent, l'arrêt *Powell* et les affaires connexes n'interdisent pas les appels de décisions interlocutoires dans un cadre administratif créé par voie législative.

[15] Bien que je sois enclin à adopter la deuxième opinion, je n'ai pas besoin de choisir entre les deux démarches énoncés ci-dessus, car je relève des « circonstances exceptionnelles' qui

4 *Canada (Agence des services frontaliers) c C.B. Powell Limited*, 2010 CAF 61.

5 Par exemple, *A. N. c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2015 TSSDA 280 et *W. F. c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2016 TSSDAE 53.

6 *Ministre de l'Emploi et du Développement social c. J. P.*, 2016 TSSDASR 509; *Ministre de l'Emploi et du Développement social c. P. F.*, 2017 TSSDASR 321.

justifient des mesures intermédiaires en l'espèce. Je tiens compte de la raison pour éliminer le droit d'interjeter appel de décisions interlocutoires — éviter de dépenser du temps et des ressources publics à se prononcer sur des questions qui auraient été tranchées de toute façon — mais ces aspects sont contrebalancés par de plus grandes préoccupations.

[16] La division d'appel a précédemment refusé d'examiner les appels de décisions interlocutoires i) en refusant d'accorder des prorogations de délais de présentation ou ii) en affirmant la non-conformité à l'alinéa 20(1)a) du Règlement. À ma connaissance, il s'agit du premier appel d'une décision interlocutoire dans le cadre duquel la division générale a ordonné qu'il y ait un appel relativement à une question constitutionnelle, malgré la réticence du requérant. Le ministre soutient qu'en agissant ainsi, elle a négligé son mandat de prévenir les arguments futiles relatifs à la *Charte canadienne des droits et libertés* (Charte).

[17] Il s'agit d'une grave allégation qui touche directement à la fonction de gardien du Tribunal et invoque, selon moi, des "circonstances exceptionnelles". Les questions constitutionnelles sont normalement complexes, et le Parlement n'avait jamais eu l'intention qu'elles soient soulevées de manière informelle devant les tribunaux administratifs. Pour cette raison, l'article 20 du Règlement prévoit un processus complexe et formel, administré par le Tribunal et au cours duquel un requérant qui soulève un argument constitutionnel doit soumettre un avis i) précisant les articles de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, de la *Loi sur l'assurance-emploi* ou du RPC mis en cause et ii) énonçant les observations à l'appui de cette question. Le requérant doit ensuite signifier l'avis au procureur général du Canada aux procureurs généraux de chaque province et territoire. La non-application de ce processus pourrait entraîner un gaspillage de temps et de ressources publiques — ce qui, en l'occurrence, constitue le même risque que la présomption contre les appels interlocutoires est censée atténuer.

[18] À mon avis, il s'agit de l'une de ces rares occasions justifiant de considérer une demande de décision interlocutoire, car son objectif est de forcer la division générale à exercer ses fonctions constitutionnelles de gardienne conformément à la loi. Le ministre ne devrait pas être obligé d'attendre pour demander un redressement jusqu'à ce que la prétendue question constitutionnelle soit traitée au complet, car du temps et des ressources publiques auront été dépensés, possiblement sans fin valable.

Question en litige n° 2 : Est-il défendable d'affirmer que la division générale a commis une erreur en permettant à l'appel de S. R. d'aller de l'avant grâce à une question constitutionnelle?

[19] Puisque j'ai décidé d'examiner cette affaire interlocutoire, je dois déterminer si les motifs du ministre pour interjeter appel ont une chance raisonnable de succès.

[20] À ce stade préliminaire, je crois que le ministre a soulevé au moins une cause défendable. Premièrement, il subsiste un doute, à savoir si une "partie" a bel et bien soulevé une question constitutionnelle, comme cela semble être une exigence du paragraphe 20(1) du Règlement. Même si S. R. a invoqué des principes d'équité et d'égalité dans ses observations à la division générale, il n'a fait aucune référence à la Charte. Cela, en soit, ne tranche pas la question, mais S. R. a, plus tard, expressément nié que cet argument était fondé sur un préjugé lié au genre et refusé lorsqu'on lui a demandé s'il voulait que son appel soit considéré comme étant une contestation fondée sur la Charte. Le dossier laisse entendre que c'était le membre qui présidait la division générale, et non S. R., qui a tenté de traiter ces questions selon des aspects constitutionnels.

[21] Deuxièmement, je vois un argument dans le fait que S. R. n'a pas satisfait à aucune des deux exigences prévues à l'alinéa 20(1)a) du Règlement. Même s'il a présenté des observations détaillées au sujet de l'iniquité qui, prétendument, se produit lorsque le CEEE et le PGNAP sont conjointement appliqués, il n'a pas nommé de disposition précise du RPC qui irait à l'encontre de la Charte — fait qui a été reconnu par la division générale. L'une des questions connexes est à savoir si les observations de S. R. qui, comme mentionnées, ne font pas référence à un article précis de la Charte, "appuie" la question soulevée.

CONCLUSION

[22] J'accorde la permission d'en appeler, et ce, sans restriction. Si les parties décident de présenter des observations supplémentaires, elles sont libres de formuler leur opinion sur la question de savoir si une audience s'avère nécessaire, et si tel est le cas, sur le mode d'audience approprié.

[23] La présente décision d'accorder la permission d'en appeler ne présume aucunement du résultat de l'appel sur le fond du litige.



Membre de la division d'appel

REPRÉSENTANTE :	Sylvie Doire, ministère de la Justice
-----------------	---------------------------------------