



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. et D. R.*, 2018 TSS 786

Numéro de dossier du Tribunal : AD-17-984

ENTRE :

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Appelant

et

S. R.

Intimé

et

D. R.

Mise-en-cause

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Neil Nawaz

DATE DE LA DÉCISION : Le 7 août 2018

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli.

APERÇU

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

[3] L'intimé, S. R., a présenté une demande de pension de retraite anticipée du Régime de pensions du Canada (RPC) en avril 2015. L'appelant, le ministre de l'Emploi et du Développement social, 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] L'intimé 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. Il a dit que le CEEE et le PGNAP devraient plutôt être appliqués conjointement. Le ministre a maintenu sa décision initiale au terme d'un réexamen.

[5] L'intimé 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 l'intimé du fait que s'il souhaitait invoquer une contestation constitutionnelle, il devait présenter un avis, conformément à l'article 20(1)(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*. Le 9 mai 2017, l'intimé a répondu que le [traduction] « 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 cotisations 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 1^{er} juin 2017, la division générale a conclu que l'intimé ne s'était pas conformé à l'article 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*. L'intimé n'a pas répondu à cette demande de renseignements.

[7] Le 19 juillet 2017, la division générale a prévu une conférence préparatoire à l'audience afin de, entre autres, discuter de la question de savoir si l'intimé s'était conformé aux exigences de l'article 20(1)(a) du *Règlement*. À l'audience qui a eu lieu le 26 août 2017, l'intimé a réitéré qu'il 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 conservés 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 l'intimé s'était conformé aux exigences de l'article 20(1)(a) du *Règlement*, et a par conséquent jugé que l'instance était un appel constitutionnel.

[9] Le 21 décembre 2017, le ministre a présenté une demande de permission d'en appeler à la division d'appel, alléguant que la division générale avait commis une erreur de droit lorsqu'elle a établi que l'intimé avait soulevé une question constitutionnelle conformément à l'article 20(1)(a) du *Règlement*. Bien que le ministre souhaitait en appeler d'une décision interlocutoire, j'ai constaté des circonstances exceptionnelles, soit la perspective d'un possible manquement aux fonctions constitutionnelles de gardienne de la division générale, qui justifiait possiblement l'intervention de la division d'appel avant une décision finale quant aux arguments de l'intimé sur le fond. Par conséquent, j'ai accordé la permission d'en appeler. Compte tenu de la complexité des questions en appel, pondéré par la nécessité de procéder de la manière la plus informelle que l'équité et la justice naturelle le permettent, j'ai planifié une audience par téléconférence.

QUESTIONS EN LITIGE

[10] Selon l'article 58 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), il existe seulement trois moyens d'appel devant la division d'appel : la division générale a omis d'observer un principe de justice naturelle; elle a commis une erreur de droit ou 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.

[11] Les questions en litige dont je suis saisi sont les suivantes :

Question en litige n° 1 : dans quelle mesure la division d'appel doit-elle faire preuve de déférence à l'égard de la division générale?

Question en litige n° 2 : la division générale a-t-elle commis une erreur de droit en permettant à l'appel de l'intimé d'aller de l'avant grâce à une question constitutionnelle?

ANALYSE

Question en litige n° 1 : dans quelle mesure la division d'appel doit-elle faire preuve de déférence à l'égard de la division générale?

[12] Dans l'arrêt *Canada c Huruglica*¹, la Cour d'appel fédérale a soutenu que les tribunaux administratifs doivent d'abord se fier en premier lieu à leur loi constitutive pour déterminer leur rôle : « 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[...] ».

[13] En appliquant cette approche à la Loi sur le MEDS, on peut voir que les articles 58(1)(a) et (b) ne qualifient pas les erreurs de droit ou les manquements à un principe de justice naturelle, ce qui signifie que la division d'appel devrait imposer à la division générale à une norme stricte sur les questions d'interprétation juridique. En revanche, le libellé de l'article 58(1)(c) laisse entendre que la division générale doit se voir accorder une certaine déférence relativement à ses conclusions de fait. La décision doit être *fondée* sur une prétendue conclusion erronée, qui

¹ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Huruglica*, 2016 CAF 93.

elle-même doit avoir été tirée de « façon abusive ou arbitraire » ou « sans tenir compte des éléments portés à la connaissance [de la division générale] ». Comme on le suggère dans l'arrêt *Huruglica*, on doit donner à ces mots leur propre interprétation, mais le libellé indique que la division d'appel devrait intervenir lorsque la division générale commet une erreur factuelle importante qui n'est pas simplement déraisonnable, mais flagrante ou en contradiction avec le contenu du dossier.

Question en litige n° 2 : la division générale a-t-elle commis une erreur de droit en permettant à l'appel de l'intimé d'aller de l'avant grâce à une question constitutionnelle?

[14] L'article 20(1) du *Règlement* indique :

Lorsque la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, d'une disposition du *Régime de pensions du Canada*, de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, de la *Loi sur l'assurance-emploi*, de la partie 5 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* ou de leurs règlements est mis en cause devant le Tribunal, la partie qui soulève la question doit :

- (a) déposer auprès du Tribunal un avis qui contient :
 - (i) la disposition visée;
 - (ii) toutes observations à l'appui de la question soulevée.
- (b) au moins dix jours avant la date fixée pour l'audition de l'appel ou de la demande, signifier aux personnes mentionnées au paragraphe 57(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* un avis énonçant la question et déposer auprès du Tribunal une copie de l'avis et la preuve de sa signification.

[15] Cette disposition crée un processus complexe et formel, supervisé par le Tribunal et au cours duquel un requérant qui soulève un argument constitutionnel doit relever les articles précis des dispositions législatives qui confèrent des avantages sociaux qui sont en cause. Le prestataire doit ensuite signifier l'avis au procureur général du Canada et aux procureurs généraux de chaque province et territoire. Le ministre soutient que ces exigences imposent une fonction de gardien au Tribunal, qui a ainsi le mandat de prévenir les arguments futiles relatifs à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

[16] Les faits en l'espèce sont inhabituels, en ce sens que la division générale a jugé que l'appel était une contestation constitutionnelle même si l'intimé n'a exprimé aucun désir particulier de procéder ainsi. La division générale, ayant détecté les caractéristiques d'un argument relatif à la *Charte* dans l'avis d'appel, a établi que l'intimé ne s'était pas conformé aux exigences de l'article 20(1)(a) du *Règlement* et lui a donné l'occasion de clarifier sa position. Dans sa réponse, l'intimé a écrit :

[traduction]
Bien qu'il y ait apparence de parti pris sexiste dans la méthodologie du RPC, le [traduction] « traitement préférentiel aux femmes » n'est pas le motif de cet appel. Cet appel est axé sur la façon dont le PGNAP et le CEEE sont utilisés pour éliminer les cotisations. [Souligné dans l'original.]

[17] La division générale n'était toujours pas convaincue et a prévu une conférence préparatoire à l'audience, qui s'est tenue le 26 août 2017. À ce moment, l'intimé a continué de nier que le traitement préférentiel aux femmes était le motif de son appel, néanmoins la division générale a toute même établi qu'il avait soulevé un argument relatif à la *Charte* :

[traduction]
Bien que l'appelant n'allègue pas que des dispositions précises du RPC enfreignent la *Charte*, sa contestation porte sur le fonctionnement des dispositions du PGNAP et du CEEE et il soutient en l'espèce que leur fonctionnement « va à l'encontre de l'équité, de la légalité et du devoir de diligence requis d'un processus gouvernemental ». L'article 20(1)(a) du *Règlement* exige seulement que l'appelant énonce les dispositions du RPC qui sont [traduction] « mises en cause » ainsi que les observations à l'appui de la question soulevée².

[18] L'intimé a, depuis, rajusté sa position. Dans ses observations écrites et orales à la division d'appel, il continue d'insister pour dire que le parti pris sexiste n'est pas le fondement manifeste de son appel; cependant, il veut maintenant que sa principale allégation, soit que le CEEE et le PGNAP agissent conjointement pour confisquer les cotisations du RPC, reçoive [traduction] « le plus vaste champ de surveillance »³.

2 Décision interlocutoire de la division générale datée du 9 novembre 2017.

3 Observations écrites de l'intimé datées du 15 avril 2018.

[19] La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en permettant à l'appel de l'intimé d'aller de l'avant en tant que question constitutionnelle? La réponse à cette question exige une lecture minutieuse de l'article 20(1)(a) du *Règlement*, qui expose les exigences clés :

(i) La question doit être en lien avec la constitution

[20] Bien qu'il ait eu amplement l'occasion d'invoquer la discrimination dans le cadre de son appel, l'intimé s'est toujours couvert, en insistant sur le fait que, bien que le CEEE et le PGNAP avaient pour effet de favoriser les femmes plutôt que les hommes à la suite d'un divorce, il ne formulait pas un argument axé sur le parti pris sexiste.

[21] Je reconnais que la question de savoir si l'intimé avait l'intention de soulever une question constitutionnelle est d'une pertinence limitée par rapport à cette question. Il est possible, dans certaines circonstances, qu'un prestataire, sans qu'il connaisse la *Charte* et ses dispositions précises, soumette au Tribunal un grief qui est conforme aux paramètres de la *Charte*. Dans la décision, la division générale a invoqué l'article 15(1), qui prévoit que tous ont droit à la même protection indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur le sexe, mais elle a aussi établi que l'intimé a omis de préciser quelles dispositions du RPC constituaient un manquement allégué à la *Charte*. Cela soulève une question : si l'intimé n'allègue pas un manquement à la *Charte*, alors quel type d'argument soulève-t-il? Il reste un argument ancré dans les principes généraux [traduction] « de l'équité, de la légalité et du devoir de diligence requis [du] gouvernement », ce que l'intimé n'a cessé d'invoquer. Un tel argument peut bien être un fondement valable pour l'appel de l'intimé (bien que ce ne soit pas la place pour évaluer son bien-fondé), toutefois il n'est pas tellement différent des observations que la plupart des requérants du RPC font lorsque le gouvernement refuse de leur accorder des prestations. En résumé, ce n'est pas le genre d'argument qui justifie le déclenchement du processus rare décrit à l'article 20(1) du *Règlement*.

(ii) La question constitutionnelle doit être soulevée par une partie

[22] L'article 20(1) du *Règlement* fait clairement état d'une [traduction] « partie » qui soulève une question constitutionnelle. En l'espèce, je ne pense pas que cela est arrivé. Comme cela a déjà été mentionné, même si l'intimé a invoqué des principes d'égalité et d'équité dans ses

observations à la division générale, il n'a pas fait référence à la *Charte*. Cela, en soi, ne tranche pas la question, mais l'intimé 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 l'intimé, qui a tenté de traiter cette question selon des aspects constitutionnels.

(iii) La partie doit faire référence à une disposition du RPC ou à une autre loi conférant des prestations

[23] Ici, je suis convaincu que les critiques précises de l'intimé à l'égard du CEEE et du PGNAP satisfaisaient à l'exigence de l'article 20(1)(a)(i) du *Règlement*.

(iv) Les observations de la partie doivent appuyer la question soulevée

[24] Au titre de l'article 20(1)(a) du *Règlement*, un avis qui soulève une question constitutionnelle ne doit pas seulement nommer les dispositions visées par la contestation, il doit aussi contenir [traduction] « toute observation à l'appui de la question » [mise en évidence par le soussigné]. L'utilisation du mot « toute » laisse entendre que de telles observations sont optionnelles, mais le libellé de la disposition suppose aussi que, si des observations sont faites, elles doivent être liées à la question et être pertinentes. Bien que l'intimé ait fourni 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 expliqué en quoi l'iniquité va à l'encontre de la *Charte*. Je reconnais que l'article 20 du *Règlement* donne à la division générale une certaine latitude quant à la pertinence et à la façon de trancher des contestations constitutionnelles, toutefois les observations d'un requérant doivent être suffisamment précises pour permettre à un décideur à tout le moins de percevoir les grandes lignes d'un argument relatif à la *Charte*⁴.

CONCLUSION

⁴ Le 20 juillet 2018, après l'audience relative à cet appel, le ministre a soumis, sans commentaire, l'arrêt *Canada (Procureur général) c Stewart*, 2018 CF 768, une décision de la Cour fédérale qui a été rendue le même jour. L'arrêt *Stewart* traite également des exigences de l'article 20(1) du *Règlement*, et j'en ai dûment tenu compte, puisqu'elle lie la division d'appel. Cependant, ses faits sous-jacents diffèrent considérablement de ceux de ce dossier, et cela a donc eu peu d'incidence sur mon raisonnement.

[25] J'ai estimé que la division générale a commis une erreur dans son interprétation de l'article 20(1) du *Règlement*. Ce faisant, elle a permis de manière inacceptable à un seuil facile à atteindre de présenter une contestation constitutionnelle du RPC. L'appel est donc accueilli. Cette affaire devrait être renvoyée à la division générale pour une audience selon le processus régulier.



Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 10 juillet 2018
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	Sylvie Doire, représentante de l'appelant S. R., intimé, non représenté D. R., mise-en-cause, non représentée