



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *R. B. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social et V. H.*, 2018 TSS 957

Numéro de dossier du Tribunal : AD-17-395

ENTRE :

R. B.

Appelant

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Intimé

et

V. H.

Mise en cause

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Neil Nawaz

DATE DE LA DÉCISION : Le 28 septembre 2018

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

APERÇU

[2] L'appelant, R. B., et la mise en cause, V. H., étaient autrefois mariés. En mai 2013, plusieurs années après la fin de leur relation, la mise en cause a fait une 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). Le défendeur, le ministre de l'Emploi et du Développement social, a ensuite accueilli la demande et avisé l'appelant que ses crédits du RPC seraient partagés avec son ancienne épouse pour la période pendant laquelle ils ont habité ensemble.

[3] L'appelant a contesté la décision du ministre en faisant valoir que sa pension de devrait pas être partagée avant que la mise en cause touche également une pension de retraite du RPC. En août 2015, la division générale du Tribunal de la sécurité sociale a rejeté de façon sommaire l'appel de l'appelant au motif qu'il n'a pas soulevé une cause défendable. Un autre membre de la division d'appel du Tribunal a infirmé cette décision, et l'affaire a été renvoyée à la division générale.

[4] Le 24 août 2016, la division générale a tenu une audience par vidéoconférence et a rejeté à nouveau l'appel après avoir conclu que, somme toute, le ministre avait bien appliqué le droit en accordant le PGNAP. Dans sa demande de permission d'en appeler présentée le 23 septembre 2016, l'appelant s'est encore une fois tourné vers la division d'appel en prétendant que la division générale :

- commis une erreur lorsqu'elle a conclu que le ministre a partagé les gains non ajustés ouvrant droit à pension de l'appelant conformément à la loi;
- a commis une erreur lorsqu'elle a conclu qu'elle n'était pas habilitée à accorder des réparations équitables;

- n'a pas observé un principe de justice naturelle quand elle n'a pas bien enregistré l'audience par vidéoconférence;
- n'a pas observé un principe de justice naturelle en refusant d'aborder ses questions par rapport au processus de partage de crédits pendant l'audience.

L'appelant a aussi accusé le personnel de la division d'appel d'inconduite et a laissé entendre que leurs actions témoignaient de partialité à son égard.

[5] En décembre 2016, la division d'appel a refusé d'accorder la permission d'en appeler parce qu'elle a jugé que l'appelant n'avait pas présenté une cause défendable. L'appelante a ensuite fait une demande de contrôle judiciaire du refus de la division d'appel. Dans un arrêt daté du 19 avril 2017, l'honorable juge George Locke de la Cour fédérale a souligné que le défendeur à l'instance, le procureur général du Canada, avait reconnu que le membre qui présidait l'audience devant la division d'appel avait commis des erreurs en rendant sa décision. Le juge Locke a accueilli la demande et a renvoyé l'affaire à la division d'appel en vue d'un nouvel examen par un membre différent.

[6] Dans une décision datée du 7 décembre 2017, j'ai accordé la permission d'en appeler parce que j'ai constaté l'existence d'une cause défendable permettant de soutenir que la division générale avait appliqué la mauvaise disposition du RPC et avait omis de fournir des motifs adéquats pour justifier sa décision de maintenir le partage des crédits approuvé par le ministre. Le 23 avril 2018, j'ai ajourné une audience par téléconférence lorsqu'il est devenu évident que le ministre n'avait pas reçu l'avis indiquant l'heure et la date prévues. J'ai ultérieurement suspendu l'instance pour une période de trois mois afin d'accorder un délai supplémentaire à l'appelant afin qu'il puisse donner suite à une demande d'accès à l'information au niveau fédéral qui, selon lui, permettrait de produire une preuve utilisée à sa cause.

[7] L'audience a été convoquée de nouveau le 5 septembre 2018. Après avoir tenu compte des observations des parties et avoir examiné la décision rendue en août 2016 par la division générale par rapport à la preuve au dossier, j'ai conclu que, somme toute, aucune observation de l'appelant n'avait une chance de succès.

QUESTIONS EN LITIGE

[8] 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 auprès de la division d'appel : i) la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle; ii) elle a commis une erreur de droit; iii) 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.

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

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a conclu que les crédits de pension de l'appelant étaient partagés conformément à la loi?

Question en litige n° 2 : La division générale a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a conclu qu'elle n'était pas habilitée à accorder des réparations équitables?

Question en litige no 3 : La division générale a-t-elle manqué à un principe de justice naturelle en n'enregistrant pas l'audience par vidéoconférence?

Question en litige no 4 : La division générale a-t-elle manqué à un principe de justice naturelle en refusant d'aborder les questions de l'appelant concernant le processus de partage des crédits?

Question en litige no 5 : La division d'appel a-t-elle la compétence d'examiner une inconduite et une partialité prétendues parmi les membres de son personnel?

ANALYSE

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a conclu que les crédits de pension de l'appelant étaient partagés conformément à la loi?

[10] Il est évident que l'appelant est en désaccord avec la décision de la division générale concernant la date d'entrée en vigueur déterminée pour le PGNAP. Dans ma décision relative à la demande de permission d'en appeler, j'ai cerné plusieurs erreurs ayant été possiblement commises par la division générale dans son interprétation de la loi régissant le partage de crédits. Même si l'appelant n'a pas précisément fait valoir ces motifs, j'estime qu'ils sont suffisamment graves pour justifier l'annulation de la décision de la division générale.

[11] Aux paragraphes 22 et 23 de sa décision, la division générale a invoqué l'article 55(4) du RPC pour conclure que l'ajustement du montant mensuel de la pension de retraite est fait à la demande de partage de crédits par l'ancien époux d'une personne. En fait, l'article 55 s'applique seulement aux demandes de PGNAP faites à la suite d'un divorce prononcé avant le 1^{er} janvier 1987. Puisque l'appelant et la mise en cause se sont séparés en 1998, leur cas est régi par l'article 55.1 du RPC, lequel traite des divorces et des séparations qui sont survenus après le 31 décembre 1986.

[12] Cette erreur en soi n'était pas fatale à la décision de la division générale. Dans l'arrêt *Canada c Leer*¹, le fait qu'une décision puisse avoir été fondée à tort sur l'article 55 au lieu de l'article 55.1 ne constituait pas un motif de permission d'en appeler en soi, car la Cour fédérale a déterminé que l'issue aurait été la même.

[13] Un problème plus important concerne l'analyse de la division générale, qui n'aborde pas adéquatement la question principale : la question de savoir si la pension de l'appelant a été ajustée conformément aux dispositions du RPC en matière de partage des crédits. Bien que la division générale ait fait référence à l'article 55.2(9) du RPC, il ne me semble pas clair que la disposition a bien été **appliquée** aux faits présentés. L'article 55.2(9) prévoit que dans les cas où il y a partage de crédits et qu'une prestation est payable au titre du RPC, la prestation sera ajustée et payée avec effet lors du mois suivant le mois au cours duquel « il y a partage ». En l'espèce, la division générale a conclu au paragraphe 25 que le ministre a correctement ajusté la pension de retraite de l'appelant, mais a omis d'identifier la date à laquelle cet événement a eu lieu et de déterminer si cette date coïncidait avec le mois suivant le mois au cours duquel le partage a eu lieu.

[14] La date à laquelle « il y a partage » est prévue par le RPC et le *Règlement sur le Régime de pensions du Canada* (Règlement sur le RPC). Dans le cas d'époux séparés, l'article 55.1(1)(b) du RPC prévoit qu'il doit y avoir partage de crédits « à la suite de l'approbation par le ministre d'une demande ». Conformément à l'article 54.2(1)(b) du Règlement sur le RPC, l'approbation du partage prend effet le dernier jour du mois au cours duquel la demande est reçue. En l'espèce, la division générale ne semble pas avoir appliqué les dispositions pertinentes du RPC et du

¹ Canada (Attorney General) v. Leer, 2012 FC 932.

Règlement sur le RPC, et elle n'a pas présenté certains faits comme nécessitant l'application de ces dispositions, particulièrement pour ceux qui suivent :

- la division générale n'a pas tiré de conclusion sur le statut des anciens époux, c'est-à-dire de savoir s'ils étaient divorcés ou séparés, ce qui déterminerait la disposition à appliquer selon l'article 55.1(1) du RPC;
- la division générale n'a pas tiré de conclusion sur la date à laquelle le ministre a reçu la demande de partage de crédits, laquelle est importante pour déterminer la date d'approbation et la date à laquelle le partage de crédits a eu lieu;
- la division générale n'a pas tiré de conclusion sur la date à laquelle la pension de l'appelant a été ajustée, laquelle était nécessaire pour déterminer si la pension avait été ajustée le mois suivant le mois au cours duquel le partage de crédits a eu lieu.

[15] Le ministre a fait valoir que ces renseignements étaient bien clairs dans le dossier, mais que le lectorat de devrait pas être obligé de parcourir le dossier pour veiller à ce que les faits de base d'une décision soient exacts. Pour ce qui est de la question de justice naturelle, une explication intelligible doit accompagner la décision. Dans *R. c R.E.M.*², la Cour suprême a établi le critère relatif au caractère suffisant des motifs dans le contexte du droit criminel en citant avec approbation une décision antérieure de la Cour d'appel de l'Ontario³ : « En motivant sa décision, le juge de première instance essaie de faire comprendre aux parties le **résultat** et le **pourquoi** de sa décision. » [mis en évidence par le soussigné] L'essentiel est d'établir un lien logique entre le « résultat » — le verdict — et le « pourquoi » — le fondement du verdict. Il doit être possible de discerner les raisons qui fondent la décision du juge, dans le contexte de la preuve présentée, des observations des avocats et du déroulement du procès.

[16] Cette logique est également applicable aux décisions des tribunaux administratifs. Il doit y avoir une série de faits, de dispositions juridiques et d'éléments logiques qui mène le lecteur à

² *R. c R.E.M.*, [2008] 3 RCS 3, 2008 CSC 51.

³ *R. c Morrissey*, 1995 CanLII 3498 (ON CA).

conclure que le résultat est défendable. À mon avis, les motifs de la division générale ne respectaient pas cette norme.

[17] Même si la décision de la division générale porte sur cette question seulement, je vais néanmoins aborder brièvement les autres questions soulevées par l'appelant.

Question en litige n° 2 : La division générale a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a conclu qu'elle n'était pas habilitée à accorder des réparations équitables?

[18] La plainte de l'appelante repose essentiellement sur ce qu'il considère comme étant une injustice causée par la loi. Il souligne que, lorsque la demande de PGNAP de son ancienne épouse a été accueillie, sa pension de retraite du RPC a été immédiatement réduite, mais que la mise en cause n'a pas constaté une prestation équivalente parce qu'elle n'avait pas encore atteint l'âge de 60 ans⁴. L'appelant soutient que, entretemps, environ 1 200 \$ ont en effet [traduction] « disparu » de son compte. Il croit qu'il aurait dû recevoir les gains non ajustés jusqu'à ce que la mise en cause soit admissible à une pension de retraite.

[19] Même si la division générale a commis une erreur en appliquant le RPC, elle a conclu avec raison qu'elle n'a pas le pouvoir de rétablir la pension de l'appelant. En tant que tribunaux administratifs, la division générale et la division d'appel sont limitées aux pouvoirs conférés par leurs dispositions législatives habilitantes, à savoir la LMEDS en l'espèce. Elles n'ont pas le pouvoir de simplement ignorer le libellé de la loi et de trouver une solution qu'elles jugent équitable. Un tel pouvoir, connu sous le nom d'« équité », est traditionnellement réservé aux tribunaux, mais on l'utilisera généralement seulement s'il n'existe aucune réparation adéquate en droit. L'arrêt *Canada c Tucker*⁵, entre autres, a confirmé qu'un tribunal administratif n'est pas un tribunal, mais un décideur prévu par la loi qui n'a donc pas le pouvoir d'accorder une réparation équitable quelconque.

⁴ La mise en cause a eu 60 ans en septembre 2014, soit 16 mois après l'accueil par le ministre de la demande de PGNAP.

⁵ *Canada (Ministre du Développement des Ressources humaines) c Tucker*, 2003 CAF 278.

Question en litige n° 3 : La division générale a-t-elle manqué à un principe de justice naturelle en n'enregistrant pas l'audience par vidéoconférence?

[20] Contrairement à l'allégation de l'appelant, il existe un enregistrement de l'audience devant la division générale; la voix du membre présidant l'audience devant la division générale peut clairement être entendue, mais la voix de l'appelant est à peine audible seulement.

[21] Toutefois, un enregistrement compris ou non existant ne constitue pas un motif pour annuler une décision, sauf si elle prive effectivement une partie de son droit d'appel devant la division d'appel⁶. L'appelant a prétendu que le membre de la division générale lui a coupé la parole à plusieurs reprises au cours de l'audience et a restreint son droit de défendre sa cause, mais j'ai été en mesure d'entendre suffisamment l'enregistrement pour effectuer une appréciation informée me permettant de conclure que l'appelant a eu droit à une audience complète et équitable.

Question en litige n° 4 : La division générale a-t-elle manqué à un principe de justice naturelle en refusant d'aborder les questions de l'appelant concernant le processus de partage des crédits?

[22] Mon examen de l'enregistrement audio confirme que, à moins cinq occasions⁷, le membre de la division générale présidant l'audience a réprimandé l'appelant parce qu'il lui posait des questions. À 12:05, par exemple, l'appelant a demandé : [traduction] « Où l'argent est-il passé? » Après une pause, le membre a répondu : [traduction] « Vous devez comprendre que l'objectif de l'audience n'est pas de me poser des questions. Je ne suis pas un témoin. » Cependant, le ton du membre était mesuré et je n'ai rien entendu qui démontrait qu'il avait l'intention d'intimider l'appelant ou de l'empêcher de présenter des observations. Le membre avait surtout raison : une audience n'est pas une conversation, mais un outil permettant à la division générale de recueillir des renseignements. Le membre n'était pas obligé de faire part de ses opinions sur le caractère équitable du RPC ou de son application adéquate jusqu'à ce qu'il soit prêt à communiquer les motifs écrits de sa décision après avoir tenu compte de la preuve et du droit.

⁶ *S.C.F.P., Local 301 v Québec (Conseil des services essentiels)*, [1997] 1 R.C.S. 795; *Canada (Procureur général) c Scott*, 2008 CAF 145; *Patry c Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 301.

⁷ Enregistrement audio, à 12:05, 17:15, 27:10, 33:20 et 34:30.

Question en litige n° 5 : La division d'appel a-t-elle la compétence d'examiner une inconduite et une partialité prétendues parmi les membres de son personnel?

[23] L'appelant laisse entendre que le Tribunal est partial à son égard en soulignant ce qu'il décrit comme étant une lettre [traduction] « menaçante » à son intention de la part d'une gestionnaire des Opérations de la division d'appel. Je souligne que la lettre en question est datée du 6 mai 2016⁸ portait sur la tentative de l'appelant, au cours d'une phase précédente de son instance, de communiquer avec une autre membre de la division d'appel à sa résidence privée.

[24] À mon avis, je ne suis pas habilité à me prononcer sur cette question, qui concerne la conduite du personnel de la division d'appel. Étant donné qu'un organisme juridictionnel ne peut pas rendre un jugement le concernant; il vaut mieux laisser les cours trancher cette question.

DÉCISION

[25] Après avoir tiré la conclusion selon laquelle une erreur a été commise dans la décision de la division générale, je dois maintenant déterminer la réparation requise. La LMEDS énonce les pouvoirs de réparation de la division d'appel. En vertu du paragraphe 59(1), je peux rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen conformément à certaines directives, ou confirmer, infirmer ou modifier la décision de la division générale.

[26] Je suis convaincu que l'espèce est un cas où il convient que la division d'appel rende la décision que la division générale aurait dû rendre. L'erreur de la division générale était purement le résultat d'une mauvaise interprétation de la loi, et il n'y avait aucune conclusion de fait essentiel en litige. Le dossier dont je dispose est suffisamment complet pour me permettre de rendre une décision informée sur le fond de l'appel. De plus, la Cour d'appel fédérale a conclu qu'un décideur doit tenir compte du temps pris pour une demande de prestations du RPC et du délai supplémentaire qui découlerait du renvoi de l'affaire en vue d'une nouvelle audience⁹. Cette instance découle d'un appel interjeté il y a près de cinq ans. Si l'affaire était renvoyée à la division générale, cela entraînerait un délai supplémentaire et une issue qui est facilement prévisible si le droit est bien appliqué à ces faits. Il faut également tenir compte du mandat du

⁸ ADN1-24.

⁹ *D'Errico c Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 95.

Tribunal qui prévoit qu'il faut conduire l'instance de la manière la plus expéditive que les circonstances et l'intérêt de l'équité et de justice naturelle le permettent.

[27] Même si la décision de la division générale était lacunaire, elle a ultimement rendu la bonne décision. Il n'est pas contesté que l'appelant et la mise en cause ont commencé à cohabiter le 1^{er} décembre 1996, qu'ils se sont mariés le 11 juillet 1992 et qu'ils se sont séparés le 9 septembre 1998. Cela signifie que les parties étaient régies par les dispositions de l'article 55.1 du RPC.

[28] Au titre de l'article 55(1)(b) du RPC, il y a partage de crédits « à la suite de l'approbation par le ministre d'une demande¹⁰ ». L'article 55.2(9) du RPC prévoit que, dans les cas où il y a partage de crédits et qu'une prestation est payable au titre du RPC, la prestation sera ajustée et payée avec effet lors du mois suivant le mois au cours duquel « il y a partage ». La date à laquelle « il y a partage » est déterminée par le RPC et par le Règlement sur le RPC, et dépend du statut des anciens époux. Pour les époux séparés, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 54.2(1)(b) du Règlement sur le RPC prévoit que l'approbation du partage de crédits prend fin le dernier jour du mois au cours duquel la demande est reçue. En l'espèce, la demande de partage de crédits de la mise en cause a été reçue le 29 mai 2013, ce qui signifie que l'approbation, lorsqu'elle a été faite, est entrée en vigueur le 31 mai 2013. L'article 54.2(2) du Règlement sur le RPC prévoit que les crédits de pension doivent être partagés dès le premier jour du mois suivant le mois de l'approbation. Les crédits de pension de l'appelant seront donc attribués et ajustés à partir du 1^{er} juin 2013.

[29] L'appelant a mentionné la lettre datée du 23 août 2013¹¹ dans laquelle le ministre l'a informé pour la première de sa décision de partager les crédits de pension. Même s'il n'a pas renvoyé à un article précis du RPC, il a inclus un passage qui paraphrasait étroitement l'article 55.2(8) du RPC. L'appelant a fait valoir que, étant donné qu'il touchait une pension de retraite au moment où ses crédits ont été partagés, il satisfaisait à l'exception prévue à l'article 55.2(8)(c)¹² qui interdit les partages de crédits [traduction] « pour la période avant

¹⁰ Par opposition, pour le cas d'un couple divorcé, l'article 55.1(1)(a) du *Régime de pensions du Canada* (RPC) prévoit qu'un partage de crédits doit être effectué après qu'un jugement accordant le divorce est rendu.

¹¹ GD1-22 et GD1-23.

¹² Une série d'exceptions formulées de façon semblable figure à l'article 55(6) du RPC, qui s'applique aux conjoints qui se sont mariés avant 1987.

laquelle l'une de ces personnes [époux, anciens époux ou anciens conjoints de fait] était bénéficiaire d'une pension de retraite en vertu de la Loi [...] »

[30] Je ne peux pas être d'accord avec l'appelant à cet égard. Une lecture attentive du libellé et le contexte dans lequel il est appliqué permettent de constater qu'il est évident que l'article 55.2(8)(c) vise à exclure les années pendant lesquelles les parties ont touché une pension de retraite aux fins de calcul du PGNAP; cet article ne vise pas à empêcher les bénéficiaires actuels d'une pension de retraite de partager des crédits accumulés auparavant. Les mots clés sont « pour la période » : en l'espèce, les parties ont vécu ensemble de 1986 à 1998, mais l'appelant n'a pas touché une pension de retraite du RPC pendant ces années. Par conséquent, l'article 55.2(8)(c) ne s'applique pas.

CONCLUSION

[31] Même si la division générale a mal appliqué les dispositions pertinentes du RPC, elle a rendu la bonne décision au final. Je suis d'accord avec la décision du ministre de partager les crédits de pension de l'appelant à partir de juin 2013.

[32] L'appel est rejeté.



Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 5 septembre 2018
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	R. B., appelant Carole Vary, représentante de l'intimé