



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *W. D. c Ministre de l'Emploi et du Développement social et D. D.*, 2019 TSS 611

Numéro de dossier du Tribunal : AD-18-739

ENTRE :

W. D.

Appelant

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Intimé

et

D. D.

Mise en cause

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Kate Sellar

DATE DE LA DÉCISION : Le 26 juin 2019

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

APERÇU

[2] W. D. (requérant) et son ex-épouse (mise en cause) touchaient tous les deux une pension de retraite du Régime de pensions du Canada. La mise en cause a présenté une demande de partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension (PGNAP), communément appelé « partage des crédits ». Un partage des crédits permet aux anciens époux d'additionner et de diviser en parts égales leurs gains ouvrant droit à pension pour les années durant lesquelles ils ont cohabité. Le ministre a accueilli la demande de partage des crédits présentée par la mise en cause et a rajusté leurs pensions de retraite en conséquence. Après le partage des crédits, le montant des prestations de retraite du requérant a été réduit d'une somme supérieure à celle ayant été ajoutée aux prestations de retraite de la mise en cause.

[3] Le requérant a reçu en octobre 2016 la décision du ministre agréant le partage des crédits. Le requérant a demandé une révision de cette décision comme il ne comprenait pas le calcul fourni par le ministre et souhaitait obtenir une explication. Le ministre a maintenu sa décision après révision. Le requérant a fait appel au Tribunal de la sécurité sociale, soutenant qu'il y avait un problème dans le calcul de sa pension de retraite depuis le PGNAP effectué par le ministre. La division générale a rejeté son appel le 13 août 2018. Le requérant a présenté une demande de permission d'en appeler à la division d'appel.

[4] La division d'appel a accordé la permission d'en appeler. Il me faut maintenant décider si le requérant a démontré qu'il est plus probable qu'improbable que la division générale a erré selon la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS).

[5] Je conclus que le requérant n'a pas démontré qu'une erreur a été commise par la division générale. L'appel est rejeté.

QUESTIONS EN LITIGE

[6] Les questions en litige sont les suivantes :

1. La division générale a-t-elle négligé d'offrir un processus équitable parce qu'elle ne s'est pas assurée que le requérant disposait de tous les documents dont il avait besoin afin d'avoir une occasion valable de présenter sa position?
2. La division générale a-t-elle négligé d'assurer un processus équitable du fait qu'elle n'a pas tenu une audience orale ou qu'elle n'a pas fourni de motifs pour étayer sa décision?

ANALYSE

Faire appel d'une décision de la division générale

[7] La division d'appel ne donne pas aux parties la possibilité de présenter pleinement leur position à nouveau dans le cadre d'une nouvelle audience. La division d'appel examine plutôt la décision de la division générale afin de déterminer si elle contient des erreurs. La Loi sur le MEDS énonce les moyens d'appel pour les causes portées devant la division d'appel¹.

[8] L'un des moyens d'appel prévu est que la division générale ait manqué à un principe de justice naturelle ou autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence².

[9] Un manquement à un principe de justice naturelle revient essentiellement à ne pas assurer un processus équitable. Ce que suppose l'équité dépend du contexte propre à chaque affaire. La Cour suprême du Canada a dressé une liste de facteurs à prendre en considération pour décider si un processus était équitable³. Au cœur de cette question d'équité, il faut se demander si, compte tenu de toutes les circonstances, les personnes dont les intérêts étaient en jeu ont eu une occasion valable de présenter leur position pleinement et équitablement.

¹ Loi sur le MEDS, art 58(1).

² *Ibid*, art 58(1)(a).

³ *Baker c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 1999 CanLII 699 (CSC).

Le partage des crédits (PGNAP)

[10] Un partage des crédits est obligatoire quand l'un ou l'autre des époux présente une demande et que celle-ci est approuvée par le ministre⁴. Le partage des crédits consiste à additionner les gains non ajustés ouvrant droit à pension des deux personnes, à les diviser également puis à les attribuer en parts égales à chaque personne⁵. Après avoir effectué un partage de crédits, le ministre calcule selon une formule mathématique complexe⁶ le montant de la pension de retraite auquel chaque personne a droit d'après le registre des gains ajusté de chaque personne. Le calcul de la moyenne mensuelle des gains ouvrant droit à pension peut faire l'objet de diverses déductions et peut également avoir un effet sur le calcul d'une pension de retraite⁷.

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle négligé d'offrir un processus équitable parce qu'elle ne s'est pas assurée que le requérant disposait de tous les documents dont il avait besoin?

[11] En l'espèce, le requérant disposait des documents dont il avait besoin afin d'avoir une occasion valable de présenter sa position. La division générale n'a pas privé le requérant d'un processus équitable.

[12] Pour déterminer les documents dont le requérant avait besoin pour présenter sa position, il me faut d'abord clarifier la question dont la division générale était saisie.

[13] La question n'était pas de savoir si le PGNAP avait donné lieu à un partage adéquat des crédits de pension entre le requérant et son ex-épouse. Dans sa décision de révision, le ministre s'est exprimé comme suit à l'endroit du requérant : [traduction] « Dans votre lettre, vous affirmez croire que la répartition des crédits de pension n'est pas correcte⁸. » Ce propos donne à penser que le requérant aurait besoin, pour pouvoir défendre sa position, d'un calcul détaillé du partage effectué par le ministre de ses crédits de pension et de ceux de la mise en cause. Le requérant a cependant confirmé, durant l'audience devant la division d'appel, qu'il disposait bel et bien d'un graphique montrant ses gains non ajustés ouvrant droits à pension pour chaque

⁴ *Régime de pensions du Canada*, art 55.1.

⁵ *Ibid*, art 55.2(5).

⁶ *Ibid*, art 46.

⁷ *Ibid*, art 48.

⁸ GD2-4.

année avant et après le partage des crédits⁹. Il a aussi confirmé qu'il avait un graphique contenant ces mêmes renseignements pour les gains non ajustés ouvrant droit à pension de la mise en cause¹⁰. Durant l'audience devant la division d'appel, le requérant a admis qu'il était convaincu que le PGNAP avait été fait en parts égales comme l'exige la loi.

[14] Au niveau de la division générale, la question à trancher concernait le montant de la pension de retraite du requérant après le partage des crédits auquel a procédé le ministre. L'appel du requérant ne peut pas porter sur les prestations de retraite de la mise en cause depuis ce partage des crédits, puisqu'il n'est pas en droit de faire appel de cette question.

[15] Le ministre a fourni au requérant un document détaillé concernant le calcul de sa pension de retraite,¹¹ mais il ne lui a pas fourni le même calcul pour la mise en cause. Le ministre a affirmé qu'[traduction] « il n'y a plus d'autorisation au dossier » pour divulguer ces renseignements au requérant¹².

[16] Le requérant a tenté d'obtenir, d'abord par l'entremise du ministre puis durant le processus d'appel au Tribunal, des détails sur la façon dont avait été calculée la pension de retraite de la mise en cause à la suite du partage des crédits effectué par le ministre. Auprès de la division générale, le requérant a clairement fait comprendre qu'il mettait en doute le calcul de sa pension de retraite vu la différence entre le montant total auquel il s'attendait pour lui et la mise en cause après le partage des crédits, et le montant réel de leurs pensions. Le requérant avait basé son calcul sur la supposition que sa pension de retraite diminuerait et que celle de la mise en cause augmenterait, mais que le total de leurs deux pensions de retraite demeurerait inchangé après le partage des crédits.

[17] Devant la division d'appel, le requérant soutient qu'il voulait avoir accès à un calcul détaillé de la pension de retraite de la mise en cause après le partage des crédits. Depuis le partage des crédits, la somme des prestations de retraite qui leur est versée comme couple accuse un manque à gagner de 179 \$ par mois. Le requérant fait valoir qu'il ne s'agit pas d'une somme négligeable. Il cherche à comprendre pourquoi, comme couple, leurs prestations de retraite ont

⁹ GD1-11.

¹⁰ GD1-12.

¹¹ GD11-2 à GD11-4.

¹² GD10.

diminué d'environ 2 148 \$ par an à cause du partage des crédits. Il affirme comprendre l'explication du ministre [traduction] « pour ce qu'elle vaut », mais qu'il lui est impossible de présenter une observation complète étayant son appel sans disposer du calcul détaillé de la pension de retraite de la mise en cause¹³.

[18] Le dossier révèle que le ministre a informé le requérant que la différence entre le calcul du requérant et celui du ministre était [traduction] « entre autres » attribuable à la [traduction] « clause d'exclusion pour élever des enfants » qui avait été appliquée à la mise en cause pour la période allant de janvier 1966 à octobre 1981¹⁴.

[19] Le ministre soutient que le requérant n'a pas fourni de motif raisonnable pour justifier la nécessité de lui fournir une copie du calcul visant la mise en cause. Le requérant n'a pas démontré pourquoi le calcul de la pension de retraite de la mise en cause était pertinent pour le calcul de sa propre pension de retraite ni pour la révision de la décision rendue par le ministre par rapport à sa pension.

J'estime que la division générale n'a pas négligé d'offrir un processus équitable au requérant. Elle n'a pas négligé de s'assurer qu'il avait accès à des documents dont il avait besoin afin de soutenir sa position. Le requérant a confirmé que son appel ne portait pas sur la question de savoir si le ministre avait divisé les crédits en parts égales conformément à la loi. De plus, il ne peut faire appel du calcul de la pension de retraite de la mise en cause après le PGNAP sans que la mise en cause ne le demande. Le requérant disposait du calcul détaillé de sa pension de retraite après le PGNAP. Il n'a pas le droit aux renseignements de la mise en cause, et ceux-ci ne sont pas pertinents au calcul de sa pension de retraite. Le requérant souhaite comprendre davantage comment la pension de retraite de la mise en cause a été calculée, mais il ne faisait pas appel de ce calcul pour elle.

[20] Je suis d'avis qu'aucune action (ni omission) de la division générale n'a fait en sorte que le requérant aurait manqué de certains documents dont il avait besoin afin de présenter sa

¹³ AD6-3.

¹⁴ GD1-4.

position pleinement et équitablement. Le requérant avait l'information nécessaire pour présenter sa position quant à l'aspect de la cause que la division générale était habilitée à juger.

Question en litige n° 2 : La division générale a-t-elle négligé d'assurer un processus équitable du fait qu'elle n'a pas tenu une audience orale ou qu'elle n'a pas fourni de motifs pour étayer sa décision?

[21] La division générale a décidé de ne pas tenir une audience, ce qui n'était pas une erreur dans les circonstances de l'espèce. Elle n'a pas expliqué pourquoi elle avait rendu une décision dans cette affaire sans tenir une audience, et il aurait été préférable que la membre de la division générale explique pourquoi elle avait décidé de ne pas tenir une audience orale. Néanmoins, compte tenu de toutes les circonstances, l'absence d'une telle explication dans la décision ne constitue pas une erreur. Il est difficile d'imaginer que l'issue de l'affaire aurait pu être différente même si la division générale avait tenu une audience orale. La division générale n'était pas habilitée à trancher la principale question que le requérant espérait résoudre dans le cadre d'une audience. Dans ce contexte, il était moins important que la division générale veille à expliquer pourquoi une audience orale n'a pas été tenue.

Le processus n'était pas inéquitable du fait qu'une audience orale n'a pas été tenue

[22] Le fait que le requérant n'a pas bénéficié d'une audience orale en l'espèce n'a pas rendu le processus inéquitable.

[23] Le *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* et la jurisprudence donnent plus de précisions quant au choix de la division générale de tenir ou non une audience orale.

[24] Le *Règlement*¹⁵ est clair : une audience orale n'est pas un droit. La division générale a le pouvoir discrétionnaire de décider comment instruire un appel; elle peut tenir une audience par écrit, par téléconférence, par vidéoconférence ou en personne. La division générale doit cependant exercer ce pouvoir de manière à respecter un processus équitable.

[25] Dans l'arrêt *Robbins*¹⁶, le requérant soutenait que la division d'appel n'aurait pas dû statuer sans tenir une audience orale. La Cour d'appel fédérale a conclu que la décision de ne pas

¹⁵ *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, art 21; *Parchment c Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 24.

¹⁶ *Robbins c Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 24 aux para 21 et 22.

tenir une audience était raisonnable à la lumière du *Règlement*¹⁷, qui permet à la division générale de faire ce choix. La Cour d'appel fédérale a noté que la division générale jouit d'une certaine marge de manœuvre pour faire ce choix puisque celui-ci dépend souvent « de son appréciation des questions en litige, de la preuve qui lui est présentée et des circonstances de l'espèce ». La Cour d'appel fédérale a statué comme suit dans l'arrêt *Robbins* :

Même si nous n'accordions aucune marge de manœuvre à la division d'appel et si nous examinions avec la plus grande rigueur sa décision de se contenter d'une procédure écrite, nous estimerions que M. Robbins a amplement eu l'occasion de présenter des éléments de preuve et des observations, et que la tenue d'une audience n'aurait pas changé le résultat : *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, 1994 CanLII 114 (CSC), [1994] 1 R.C.S. 202, 111 D.L.R. (4th) 1. Monsieur Robbins a d'ailleurs admis avec franchise à l'audience qu'il aurait dans une large mesure répété le contenu des pièces écrites.

[26] Le requérant avait été avisé qu'une audience ne serait pas nécessairement tenue. Le 26 mars 2018, le Tribunal a expliqué dans une lettre que la membre de la division générale responsable de son dossier allait soit trancher l'appel sur le fondement des documents au dossier, soit lui transmettre un avis d'audience. En avril 2018, le requérant et le ministre ont présenté des arguments et des documents supplémentaires à la division générale.

[27] Le requérant a communiqué avec le Tribunal pour poser des questions sur le processus. Cependant, la division générale n'était pas obligée de tenir une audience simplement parce qu'il avait posé ces questions et n'avait pas obtenu toutes les réponses qu'il espérait.

[28] Au stade de la permission d'en appeler, j'ai conclu qu'il était défendable que le requérant n'eût pas bénéficié d'un processus équitable s'il n'avait jamais été capable d'obtenir des réponses à ses questions concernant le processus. Si ces renseignements avaient été manquants, il aurait été possible de soutenir que la membre de la division générale aurait dû tenir une audience afin de donner au requérant l'occasion de présenter des preuves appuyant sa position.

¹⁷ *Règlement*, arts 43 (permet à la division générale de choisir le mode d'audience) et 3(1)(a) (exige que le Tribunal veuille à ce que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent).

Cependant, je suis maintenant convaincue que le requérant comprenait suffisamment bien le processus pour pouvoir y participer, même sans la tenue d'une audience orale. Durant l'audience tenue par la division d'appel, j'ai permis au requérant de témoigner sous serment et d'expliquer davantage comment la division générale l'avait privé de son droit à un processus équitable. Le requérant a affirmé qu'il croyait qu'une audience aurait pu avoir lieu comme il en avait demandé une. Il a affirmé que, sans audience, il avait été incapable d'avoir accès au calcul détaillé de la pension de retraite de la mise en cause.

[29] Dans les documents qu'il a soumis à la division d'appel, le requérant explique qu'il aurait voulu avoir la possibilité d'interroger un représentant du ministre quant au calcul de sa pension de retraite dans le cadre d'une audience devant la division générale. Il a aussi précisé par écrit à la division d'appel qu'il aurait voulu poser des questions à la division générale sur la façon dont la [traduction] « disposition générale d'exclusion » intervenait dans son cas. Il a énoncé, sans les décrire, les autres questions qu'il avait par rapport au calcul de sa pension de retraite.

[30] Le ministre soutient que le fait de ne pas avoir tenu une audience ne constituait pas une violation de la justice naturelle. La décision de tenir ou non une audience est une décision discrétionnaire, et il faut donc qu'il y ait une « erreur manifeste et dominante » (norme exigeante) pour qu'une telle décision fasse l'objet d'un contrôle¹⁸.

[31] Selon le ministre, la preuve et les circonstances ne justifiaient pas la tenue d'une audience : les faits ne suscitaient pas de désaccord, le requérant disposait du calcul détaillé de sa pension de retraite, et il ne contestait pas le partage en parts égales des crédits de pension entre lui et la mise en cause. Le ministre fait aussi valoir que le requérant aurait pu poser d'autres questions par écrit.

[32] J'estime que la division générale n'était pas obligée de tenir une audience orale en l'espèce de façon à assurer un processus équitable. Le requérant avait communiqué avec le Tribunal à l'avance pour dire qu'il avait des questions. Cependant, à la lumière de tous les éléments de preuve, il est évident que la non-tenue d'une audience orale n'a pas privé le requérant de son droit de présenter des observations sur la question dont la division générale

¹⁸ *Imperial Manufacturing Group inc et Home Depot du Canada inc c Decor Grates Incorporated*, 2015 CAF 100 aux para 38 à 41; *Budlakoti c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CAF 139 aux para 37 à 39.

avait dûment été saisie, à savoir le calcul de sa pension de retraite après le partage des crédits. La division générale disposait de toute la preuve nécessaire pour trancher cette question sans tenir une audience, comme le requérant avait clairement fait comprendre qu'il pensait que l'erreur se rapportait au total de sa pension et de celle de la mise en cause, et non à un autre problème dans le calcul.

[33] Je juge que le requérant comprenait suffisamment bien le processus pour que la division générale instruisse l'affaire sans tenir une audience orale. Au niveau de la division d'appel, la preuve du requérant montrait clairement que son intérêt pour une audience s'expliquait essentiellement par son désir de connaître le calcul de la pension de retraite de la mise en cause, et non par des questions procédurales plus vastes auxquelles la division générale ne lui aurait pas donné de réponse. Dans l'instance à la division d'appel, le requérant a expliqué qu'il avait aussi voulu une occasion de poser des questions sur la façon dont avait été calculée sa pension de retraite, ce qui n'avait cependant pas été clair au niveau de la division générale.

[34] Comme c'était le cas dans l'affaire *Robbins*, je ne vois pas comment une audience orale aurait pu influencer l'issue pour le requérant. La preuve portée à ma connaissance laisse penser que la division générale a conclu que le requérant voulait une audience orale parce qu'il souhaitait interroger davantage le ministre sur le calcul de sa pension de retraite seulement par rapport au calcul de la pension de la mise en cause. Ce n'est qu'une fois devant la division d'appel que le requérant a fait comprendre clairement qu'il souhaitait poser des questions au ministre sur la façon dont avait été calculée sa pension de retraite.

[35] La division générale peut déterminer si le PGNAP a été effectué en parts égales, et le requérant convient que cela est le cas. La division générale peut trancher toutes les questions liées à la question de savoir si des prestations sont payables et au montant de ces prestations, y compris les prestations de retraite¹⁹.

[36] Cependant, la membre de la division générale ne pouvait pas, en l'espèce, trancher des questions se rapportant au calcul de la pension de retraite de la mise en cause après le PGNAP. La mise en cause n'a ni fait appel de ce calcul ni autorisé un tel appel. C'est seulement au stade

¹⁹ *Régime de pensions du Canada*, arts 81 et 82.

de la division d'appel que le requérant a soulevé par écrit ses autres questions sur le calcul de sa propre pension de retraite. Il a eu l'occasion d'en informer clairement la division générale avant que celle-ci décide si une audience serait tenue, mais il ne l'a pas fait.

[37] La division générale n'a pas erré du fait qu'elle n'a pas tenu une audience orale.

Le processus n'était pas inéquitable du fait que le choix de ne pas tenir une audience n'a pas été expliqué

[38] Il aurait été préférable que la division générale explique pourquoi il n'y a pas eu une audience. Cela dit, l'absence d'explication n'a pas rendu le processus inéquitable.

[39] J'avais accordé la permission d'en appeler parce que j'avais conclu qu'il était défendable que la membre de la division générale ait dû expliquer son choix de ne pas tenir une audience.

[40] Le ministre a aussi fait valoir que la division générale n'a commis aucune erreur selon la Loi sur le MEDS du fait qu'elle n'a pas motivé son choix de ne pas tenir une audience orale. Le ministre affirme que la division générale n'est pas tenue d'expliquer en détail tout ce qu'elle fait²⁰.

[41] J'estime qu'il aurait été préférable que la membre de la division générale explique dans sa décision exactement pourquoi elle a décidé de ne pas tenir une audience orale. Le requérant n'était pas représenté par un avocat, et il avait demandé une audience.

[42] Toutefois, en l'espèce, le fait de ne pas avoir motivé dans la décision le choix d'instruire l'affaire sans tenir une audience orale ne signifie pas que la division générale a commis une erreur. Dans son ensemble, la décision explicite pourquoi la division générale n'a pas tenu une audience : elle disposait de tous les renseignements dont elle avait besoin pour statuer, vu la façon dont le requérant avait alors présenté sa cause.

[43] La membre de la division générale n'a pas erré du fait qu'elle n'a pas expliqué précisément son choix de ne pas tenir une audience orale.

²⁰ Pour soutenir cet argument, le ministre invoque *Simpson c Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 82.

MOT DE LA FIN

[44] Le requérant avait l'impression que le PGNAP aurait une incidence différente sur l'entité qu'il forme avec la mise en cause. Il a réellement consacré du temps et de l'énergie à essayer de mieux comprendre comment sa pension de retraite avait été calculée après le PGNAP. Il avait fini par recevoir un calcul détaillé de sa propre pension de retraite, mais il souhaitait avoir accès à ces mêmes renseignements pour la pension de la mise en cause. Le requérant veut comprendre parfaitement toutes les règles que le ministre a appliquées ainsi que leur effet sur la pension de retraite de la mise en cause.

[45] Selon moi, le requérant a simplement toujours souhaité que quelqu'un au gouvernement lui rende des comptes et réponde à ses questions au sujet de ces calculs. Il est compréhensible que le requérant souhaite comprendre comment sa pension de retraite a été calculée. L'obligation de rendre des comptes est une dimension importante des programmes publics. Cela dit, la division générale a offert au requérant un processus équitable. Il était impossible pour la division générale d'exaucer certains de ses vœux compte tenu de ce que le Tribunal est habilité ou non à juger (la « compétence » du Tribunal).

[46] Le ministre a affirmé que le requérant était libre, dans le cadre du processus d'appel, de lui soumettre par écrit toute question qu'il pourrait avoir au sujet du calcul de sa propre pension de retraite. Le requérant pourrait vouloir poser : (a) la question sur le calcul de sa pension de retraite qu'il a soulevée auprès de la division d'appel, et (b) les autres questions auxquelles il a fait allusion au niveau de la division d'appel. Il pourrait vouloir soumettre ces questions par écrit au ministre sans passer par l'intermédiaire du Tribunal afin d'obtenir les réponses dont il a besoin²¹.

[47] Il est très probable que la quête du requérant pour obtenir des réponses quant au calcul de la pension de retraite de la mise en cause demeurera vaine (mise à part la simple question de savoir si le partage a été effectué correctement à la base). La pension de retraite de la mise en

²¹ Voir AD6-2, où le requérant pose une question sur ses années de gains les plus faibles, et sa référence aux pages GD3-7 et GD3-8 dans les observations du ministre, qui contiennent de l'information sur la façon dont sa pension de retraite a été calculée.

cause est une question qui concerne ses finances personnelles, et c'est à la mise en cause qu'il revient de démêler cette question si elle le juge nécessaire.

CONCLUSION

[48] L'appel est rejeté.

Kate Sellar
Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 7 mai 2019
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	W. D., appellant non représenté Viola Herbert, représentante de l'intimé