

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20080626

Dossier : T-1643-07

Référence : 2008 CF 813

OTTAWA (ONTARIO), LE 26 JUIN 2008

EN PRÉSENCE DE MADAME LA JUGE MACTAVISH

ENTRE :

EUGENE UPSHALL

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] Eugene Upshall demande le contrôle judiciaire de la décision par laquelle un membre de la Commission d'appel des pensions lui a refusé l'autorisation d'interjeter appel de la décision du tribunal de révision. Pour les motifs indiqués ci-dessous, la demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

Contexte factuel

[2] M. Upshall a été marié à Sarah Hickey. Le couple a eu cinq enfants et, pendant la durée du mariage, M^{me} Hickey est restée au foyer pour s'occuper des enfants alors que M. Upshall travaillait à l'extérieur du foyer. En 1996, après 20 années de mariage, le couple s'est séparé; le divorce a eu lieu en 1999.

[3] Le 8 décembre 1998, M. Upshall a fait une demande de partage des droits à pension. On lui a signalé que d'autres documents seraient nécessaires au traitement de sa demande. Ces documents n'ont jamais été présentés, de sorte que la demande de M. Upshall n'a évidemment jamais été traitée.

[4] En mars 2004, M^{me} Hickey a elle-même demandé le partage des droits à pension. M. Upshall en a été informé. La lettre que lui a fait parvenir le ministre contenait toutefois une erreur quant à la période de cohabitation : on y indiquait qu'elle s'échelonnait de juin 1976 à septembre 1976, au lieu de septembre 1996.

[5] Le 14 avril 2004, M^{me} Hickey a écrit au ministre en vue d'obtenir le retrait de sa demande de partage des droits à pension. Dans une lettre en date du 7 mai 2004, le ministre a signifié son refus à cet égard, invoquant les dispositions du *Régime de pensions du Canada*, selon lesquelles la demande de partage des droits à pension se rapportant à un divorce survenu après le 1^{er} janvier 1987 ne pouvait être retirée.

[6] Entre-temps, soit le 3 mai 2004, le ministre a approuvé la demande de partage des droits à pension qu'avait présentée M^{me} Hickey. La période visée par le partage allait de janvier 1976 à décembre 1995, ainsi que le prévoyait le Régime.

[7] Puis, dans une lettre en date du 7 mai 2004, le ministre a présenté ses excuses à M. Upshall au sujet des dates erronées figurant dans sa lettre précédente, confirmant du même coup les dates réelles de sa cohabitation avec M^{me} Hickey, soit de juin 1976 à septembre 1996. La lettre précisait que M. Upshall disposait de 30 jours pour exprimer son désaccord au sujet des nouvelles dates. À défaut d'un avis de sa part, le partage des droits à pension serait effectué en fonction des dates corrigées.

[8] M. Upshall a donc retourné le formulaire accompagnant la lettre du ministre; il semblait s'opposer au partage de la pension mais ne contestait pas les dates de cohabitation. C'est pourquoi le formulaire déposé par M. Upshall a été traité comme une demande de réexamen de la décision de procéder au partage.

[9] Par la suite, la décision de procéder au partage des droits à pension en fonction d'une cohabitation s'échelonnant de juin 1976 à septembre 1996 a été confirmée.

[10] M. Upshall a alors fait appel de la décision du tribunal de révision, faisant valoir que le paragraphe 55.1(5) du *Régime de pensions du Canada* conférait au ministre le pouvoir discrétionnaire d'annuler la demande de partage des droits à pension de M^{me} Hickey, puisqu'il s'agissait d'un cas où le partage allait entraîner une réduction des prestations payables à chacun des deux ex-époux.

[11] L'audience tenue devant le tribunal de révision a donc été ajournée pour permettre l'analyse de l'admissibilité de M. Upshall et de M^{me} Hickey aux prestations du RPC.

[12] Par la suite, dans une lettre datée du 6 avril 2006, le ministre a informé le tribunal de révision que, selon l'analyse du dossier, le partage des droits à pension était manifestement à l'avantage de M^{me} Hickey car cette procédure entraînait une augmentation de ses droits à pension à l'égard de 18 des 20 années de cohabitation.

[13] Étant donné que les gains ouvrant droit à pension de M^{me} Hickey devaient être plus élevés au terme du partage des droits à pension, le ministre a fait valoir devant le tribunal de révision que le paragraphe 55.1(5) du *Régime de pensions du Canada* ne pouvait être invoqué comme motif d'annulation de la demande présentée par M^{me} Hickey en vue d'un tel partage.

L'instance devant le tribunal de révision

[14] À titre d'argument principal, M. Upshall a plaidé devant le tribunal de révision que le ministre n'avait pas appliqué correctement le paragraphe 55.1(5) du *Régime de pensions du Canada* en concluant qu'il n'avait pas le pouvoir d'annuler la demande de partage des droits à pension de M^{me} Hickey, une fois que cette demande était formée.

[15] Bien qu'il ait reconnu que M^{me} Hickey obtenait en effet plus de *droits* à pension du fait du partage, M. Upshall prétendait qu'elle ne recevrait pas les mêmes *prestations* de pension. En d'autres termes, M. Upshall a fait valoir devant le tribunal de révision que, si la clause d'exclusion pour élever les enfants du *Régime de pensions du Canada* était appliquée à la demande de M^{me} Hickey, celle-ci recevrait près de 100 % des prestations qu'il est possible d'obtenir en vertu du RPC.

[16] Les prestations du RPC sont calculées en fonction du nombre d'années travaillées par le cotisant et du montant de ses cotisations. La clause d'exclusion pour élever des enfants du *Régime de pensions du Canada* permet au cotisant d'exclure de ce calcul les périodes pendant lesquelles il a cessé de travailler à l'extérieur du foyer ou a eu des revenus moindres parce qu'il élevait un enfant de moins de sept ans.

[17] Le fait de ne pas tenir compte de ces périodes de faibles revenus a pour effet d'accroître le montant final des prestations de pension du cotisant.

[18] Le tribunal de révision a rejeté l'appel de M. Upshall, jugeant que, suivant le paragraphe 55.1(5) du *Régime de pensions du Canada*, le partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension était obligatoire lorsqu'est rendu un jugement irrévocable de divorce.

[19] Le tribunal de révision a ajouté que, même si le paragraphe 66(4) du Régime autorisait le ministre à revoir la demande de partage des droits à pension d'une personne en cas d'erreur administrative ayant eu pour effet de priver cette personne de prestations, lui-même n'avait pas la compétence de contrôler l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire du ministre.

[20] Pour parer à toute erreur sur la question de compétence, le tribunal de révision a quand même procédé à l'examen au fond des prétentions de M. Upshall. Sur ce point, il a statué que le ministre n'avait commis aucune erreur en ne tenant pas compte de la clause d'exclusion pour élever des enfants prévue dans la loi, car le libellé de l'article 55 du *Régime de pensions du Canada* ne renfermait rien qui puisse relier la demande de partage des droits à pension aux dispositions du Régime portant sur la clause d'exclusion.

[21] Puisque les gains de M^{me} Hickey ouvrant droit à pension devaient augmenter à l'issue du partage, le ministre a eu raison de procéder au partage et, en fait, il n'avait d'autre alternative que de le faire compte tenu du caractère obligatoire des dispositions législatives. Étant donné que la partie en cause tirait un avantage du partage des droits à pension, l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'annulation prévu au paragraphe 55.1(5) ne se justifiait pas.

[22] À l'issue de cette décision du tribunal de révision, M. Upshall a demandé la permission d'interjeter appel devant la Commission d'appel des pensions.

La décision du membre désigné de la Commission d'appel des pensions

[23] Le membre que le président de la Commission d'appel des pensions a désigné pour trancher l'affaire a rejeté la demande d'autorisation d'interjeter appel de M. Upshall. Le membre a exposé ces motifs de manière très concise :

[TRADUCTION]

Le tribunal de révision n'a pas compétence dans les cas comme celui-ci et c'est avec raison qu'il a rejeté l'appel. Pour les mêmes motifs, l'autorisation d'en appeler à la Commission d'appel des pensions est refusée.

Le régime législatif et la compétence de la Cour

[24] Aux termes d'instructions livrées par la Cour avant l'audience, les parties ont été invitées à formuler des observations au sujet de la compétence de la Cour pour instruire la demande de contrôle judiciaire, compte tenu de la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Mazzotta c. Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 297, [2007] A.C.F. n° 1209.

[25] M. Upshall n'a présenté aucune observation, mais puisqu'il est l'auteur de la présente demande, j'en conclus qu'il est d'avis que la Cour fédérale est le tribunal compétent pour statuer sur l'affaire. L'avocat du ministre a convenu que la Cour avait été dûment saisie de la demande, soulignant que la présente affaire était tout à fait différente des cas examinés dans *Mazzotta*.

[26] Les appels interjetés devant la Commission d'appel des pensions sont régis par l'article 83 du *Régime de pensions du Canada*. La partie désireuse d'interjeter appel d'une décision du tribunal de révision doit s'adresser par écrit au président ou au vice-président de la Commission afin d'obtenir la permission de saisir cette dernière de l'appel.

[27] Le paragraphe 83(2) du *Régime de pensions du Canada* dispose que, dès réception d'une demande de permission d'interjeter appel, le président ou le vice-président de la Commission doit accorder ou refuser cette permission.

[28] Suivant le paragraphe 83(2.1) du *Régime de pensions du Canada*, le président ou le vice-président peut charger un des membres de la Commission de trancher la demande de permission. C'est ce qui s'est produit en l'occurrence, la décision ayant été rendue par un membre désigné à cette fin.

[29] Bien que l'article 28 de la *Loi sur les Cours fédérales* prévoit que le contrôle judiciaire des décisions de la Commission d'appel des pensions relève de la Cour d'appel fédérale, cette dernière a statué que les décisions rendues par le président et le vice-président (et vraisemblablement, par leurs délégués) dans l'exercice des attributions que leur confère la loi ne sont pas en soi des décisions de la Commission d'appel des pensions. Par conséquent, le contrôle judiciaire de telles décisions se fait par la Cour fédérale : voir *Martin c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, [1997] A.C.F. n° 1600 (C.A.F.), au paragraphe 5. Voir aussi *Gramaglia c. Canada (Commission d'appel des pensions)*, [1998] A.C.F. n° 200, au paragraphe 5.

[30] Or, pour reprendre ce que j'ai récemment déclaré dans *Layden c. Canada (Ressources humaines et Développement social Canada)*, 2008 CF 619, cette règle n'a pas été modifiée par la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Mazzotta* : voir aussi *Landry c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 810.

Questions en litige et norme de contrôle

[31] Si je comprends bien les arguments de M. Upshall, il existerait deux motifs justifiant d'accueillir sa demande et d'annuler la décision par laquelle on lui a refusé d'interjeter appel de la décision du tribunal de révision.

[32] Dans un premier temps, M. Upshall affirme que le ministre a commis une erreur en omettant de tenir compte des effets possibles de la clause d'exclusion pour élever les enfants prévue au *Régime de pensions du Canada* pour décider s'il faut ou non donner suite à la demande de partage des droits à pension de M^{me} Hickey. Ensuite, il prétend avoir été victime de discrimination fondée sur l'état civil, en violation de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

[33] Pour les motifs énoncés ci-dessous, je n'entends pas traiter des arguments formulés par M. Upshall en vertu de la *Charte*, de sorte que je n'ai pas à aborder la question de la norme de contrôle à appliquer à cet égard.

[34] En ce qui concerne l'allégation selon laquelle le ministre n'a pas tenu compte des effets possibles de la clause d'exclusion pour décider s'il doit ou non donner suite à la demande de partage des droits à pension de M^{me} Hickey, je suis convaincue de l'application régulière des dispositions du *Régime de pensions du Canada* en l'espèce. Je n'ai donc pas à traiter de la question de la norme de contrôle.

Argument de M. Upshall fondé sur la *Charte*

[35] Le dossier ne révèle pas si M. Upshall a fait valoir son argument fondé sur la *Charte* devant le tribunal de révision. Il n'en est clairement pas fait mention dans son avis de demande pour autorisation d'interjeter appel devant la Commission d'appel des pensions. Les arguments présentés à la Cour par M. Upshall ne permettent pas non plus d'établir avec certitude s'il entend attaquer les dispositions mêmes du *Régime de pensions du Canada* ou s'il conteste simplement la manière dont la loi a été appliqué en l'espèce.

[36] Si la première hypothèse est la bonne, je ne peux admettre son argument car il n'a pas signifié l'avis de question constitutionnelle exigé à l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[37] Par ailleurs, que ce soit les dispositions mêmes du *Régime de pensions du Canada* qu'il estime discriminatoires ou la façon dont elles ont été appliquées en l'espèce, M. Upshall n'a pas étoffé ses arguments sur la question, se limitant à cette affirmation de base selon laquelle il aurait été victime de discrimination en raison de son état civil. M. Upshall n'a pas non plus produit de preuve du genre requis pour préparer une contestation sous le régime de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Or, la Cour suprême du Canada a mentionné à maintes reprises que l'on ne pouvait trancher de questions fondées sur la *Charte* en l'absence d'une preuve suffisante : voir par exemple *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130, par. 80, et *MacKay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357, pp. 8 et ss.

[38] Il me reste à examiner la prétention de M. Upshall voulant que le ministre ait commis une erreur en omettant de tenir compte des effets possibles de la clause d'exclusion pour élever les enfants sur la décision de faire droit ou non à la demande de partage des droits à pension de M^{me} Hickey. Ce sera l'objet des prochains paragraphes.

La clause d'exclusion pour élever des enfants et le partage des droits à pension

[39] Selon ce que je crois comprendre des prétentions de M. Upshall, celui-ci affirme que le ministre n'aurait pas dû donner suite à la demande de partage des droits à pension de M^{me} Hickey parce que l'effet d'un tel partage est de réduire ses propres droits à pension sans conférer de véritable avantage à M^{me} Hickey, lorsque l'on tient compte de la clause d'exclusion pour élever des enfants aux fins du calcul des droits à pension de cette dernière.

[40] Avant toute chose, mentionnons que M. Upshall n'a présenté aucune preuve susceptible d'étayer l'affirmation selon laquelle M^{me} Hickey n'aurait tiré aucun avantage du partage des droits à pension.

[41] En outre, il ressort clairement de la jurisprudence et du libellé des dispositions même du *Régime de pensions du Canada* que le partage des droits à pension est obligatoire dès lors que survient un divorce, sous réserve de quelques exceptions : voir l'alinéa 55.1(1)a) du *Régime de pensions du Canada* de même que *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Wiemer*, [1998] A.C.F. n° 809 (CAF), au paragraphe 20, et *Strezov c. Canada (Procureur général)*, [2007] A.C.F. n° 568, au paragraphe 21.

[42] La seule exception susceptible d'être en cause en l'espèce est celle que l'on a relevée au paragraphe 55.1(5) du *Régime de pensions du Canada*, qui prévoit ce qui suit :

55.1 (5) Avant qu'ait lieu, en application du présent article, un partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension, ou encore au cours de la période prescrite après qu'a eu lieu un tel partage, le ministre peut refuser d'effectuer ce partage,

55.1 (5) Before a division of unadjusted pensionable earnings is made under this section, or within the prescribed period after such a division is made, the Minister may refuse to make the division or may cancel the division, as the case

comme il peut l'annuler, selon le cas, s'il est convaincu que :	may be, if the Minister is satisfied that
<i>a)</i> des prestations sont payables aux deux personnes visées par le partage ou à leur égard;	<i>(a)</i> benefits are payable to or in respect of both persons subject to the division; and
<i>b)</i> le montant des deux prestations a diminué lors du partage ou diminuerait au moment où il a été proposé que le partage ait lieu.	<i>(b)</i> the amount of both benefits decreased at the time the division was made or would decrease at the time the division was proposed to be made.

[43] La preuve présentée par le ministre confirme que M^{me} Hickey a bénéficié du partage des droits à pension du couple. Par conséquent, je suis d'avis que le tribunal de révision a eu raison de conclure que le ministre ne pouvait pas éviter de procéder au partage du fait de la nature obligatoire de la loi.

[44] De surcroît, le sens manifeste du passage introductif du paragraphe 55.1(1) nous indique clairement qu'il « doit y avoir partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension dans les circonstances suivantes [...] » [Je souligne]. Il est donc clair, au vu de la loi, qu'aucun ajustement ne peut être apporté aux gains ouvrant droit à pension des parties avant le partage des droits à pension. On peut supposer que cela comprend l'ajustement des droits à pension de M^{me} Hickey découlant de l'application de la clause d'exclusion pour élever les enfants, prévue au *Régime de pensions du Canada*.

[45] Le seul autre motif pour lequel le ministre pourrait prendre une mesure corrective relativement au partage de droits à pension figure au paragraphe 66(4) du *Régime de pensions du Canada*. Cette disposition autorise les redressements dans certains — et non l'ensemble — des cas où une personne a reçu un avis erroné d'un fonctionnaire du ministère. Or, la preuve portée à ma connaissance ne permet pas de supposer que M. Upshall ou M^{me} Hickey ait pu recevoir un avis erroné.

[46] Par conséquent, je suis convaincue que le tribunal de révision a eu raison de statuer qu'il n'avait pas la compétence requise pour accorder un redressement à M. Upshall en vertu du paragraphe 55.1(5) ou 66(4) du *Régime de pensions du Canada*. De la même façon, j'estime que le membre désigné de la Commission d'appel des pensions n'a commis aucune erreur en ne permettant pas à M. Upshall d'interjeter appel de la décision du tribunal de révision. La demande de contrôle judiciaire est donc rejetée.

[47] L'avocat du ministre n'ayant pas insisté sur ce point, aucuns dépens ne seront adjugés.

ORDONNANCE

Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est rejetée, le tout sans frais.

« Anne Mactavish »

Juge

Traduction certifiée conforme
Édith Malo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1643-07

INTITULÉ : EUGENE UPSHALL c.
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador

DATE DE L'AUDIENCE : Le 19 juin 2008

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** La juge Mactavish

DATE DES MOTIFS : Le 26 juin 2008

COMPARUTIONS :

Eugene Upshall POUR LE DEMANDEUR
(non représenté)

Daniel K. Willis POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Aucun POUR LE DEMANDEUR

JOHN H. SIMS, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du
Canada