

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20201207

Dossier : A-467-19

Référence : 2020 CAF 209

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE BOIVIN
LE JUGE RENNIE
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

demandeur

et

JULIE REDMAN

défenderesse

Audience tenue par vidéoconférence organisée par le greffe

le 19 novembre 2020

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 7 décembre 2020.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE BOIVIN

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE RENNIE
LA JUGE GLEASON**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20201207

Dossier : A-467-19

Référence : 2020 CAF 209

**CORAM : LE JUGE BOIVIN
LE JUGE RENNIE
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

demandeur

et

JULIE REDMAN

défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE BOIVIN

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire déposée par le procureur général du Canada à l'égard de la décision rendue par la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale (la division d'appel) dans le dossier AD-19-436. La division d'appel a infirmé la décision de la division générale du Tribunal de la sécurité sociale (la division générale) et a conclu que

M^{me} Julie Redman (la défenderesse) était la conjointe de fait de M. Alfred Johnson (le cotisant décédé) au sens, et pour l'application, du paragraphe 2(1) du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8 (le RPC). Par conséquent, la division d'appel a conclu que la défenderesse avait droit à la pension de survivant au titre du RPC. Le procureur général du Canada, qui ne souscrit pas à cette conclusion de la division d'appel, a déposé la présente demande de contrôle judiciaire.

II. Contexte et décisions des instances inférieures

[2] La relation entre la défenderesse et le cotisant décédé a commencé en 2012. En février 2016, le cotisant décédé a déménagé du domicile qu'il partageait avec la défenderesse. Le cotisant décédé et la défenderesse ont recommencé à cohabiter pour quelques mois à partir de juillet 2016, ou vers cette date, jusqu'au 3 novembre 2016, date du décès du cotisant décédé.

[3] Le 3 avril 2018, la défenderesse a présenté une demande de pension de survivant du RPC à titre de conjointe de fait du cotisant décédé.

[4] Le 29 mai 2018, le ministre de l'Emploi et du Développement social du Canada (le ministre) a rejeté la demande de pension de survivant de la défenderesse au motif que la défenderesse avait vécu avec le cotisant décédé pendant moins d'un an avant le décès de ce dernier. Le 19 septembre 2018, suivant une demande de révision présentée par la défenderesse, le ministre a maintenu sa décision.

[5] La défenderesse a interjeté appel de la décision du ministre devant la division générale.

[6] Le 20 mars 2019, la division générale a rejeté l'appel de la défenderesse. La division générale a conclu que la défenderesse et le cotisant décédé avaient été conjoints de fait de juillet 2012 à février 2016, lorsque la relation a été rompue. Après avoir examiné la conduite du couple et pris en compte divers autres facteurs comme la résidence, les finances et les responsabilités, la division générale a conclu que la défenderesse et le cotisant décédé ne pouvaient pas être réputés avoir été conjoints de fait pendant la période continue d'un an précédant immédiatement le décès du cotisant décédé, soit de novembre 2015 à novembre 2016. De l'avis de la division générale, l'union de fait avait été interrompue entre février et juillet 2016. Par conséquent, la division générale a conclu que la défenderesse n'était pas un conjoint de fait au sens du paragraphe 2(1) du RPC, car celle-ci et le cotisant décédé « n'ont pas entretenu une union de fait pendant une période continue d'au moins un an avant le décès du cotisant » (décision de la division générale, au paragraphe 17). Pour ce motif, la division générale a conclu que la défenderesse n'avait pas droit à la pension de survivant au titre du RPC.

[7] Le 2 juillet 2019, la défenderesse a obtenu l'autorisation d'interjeter appel de la décision de la division générale auprès de la division d'appel.

[8] Le 21 novembre 2019, la division d'appel a accueilli l'appel de la défenderesse et infirmé la décision de la division générale sur une question de droit en vertu de l'alinéa 58(1)b) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, L.C. 2005, ch. 34. Plus précisément, la division d'appel a conclu que la division générale avait commis une erreur de droit en appliquant mal le critère juridique applicable aux unions de fait dans le contexte des demandes de pension de survivant présentées au titre du RPC. La division d'appel a renvoyé à plusieurs décisions,

notamment l'arrêt de notre Cour *Beaudoin c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1993] 3 C.F. 518, 1993 CanLII 2961 [*Beaudoin*], et a conclu qu'il n'était pas nécessaire que la défenderesse ait été dans une relation conjugale avec le défunt pendant l'année ayant précédé le décès de ce dernier (décision de la division d'appel, au paragraphe 16). La division d'appel a plutôt conclu que le fait la défenderesse, par le passé, avait résidé avec le cotisant décédé pendant plus d'un an alors qu'ils étaient en relation conjugale et le fait qu'elle entretenait une telle relation et résidait avec le cotisant défunt au moment du décès de ce dernier étaient suffisants pour établir que la défenderesse était une « conjointe de fait » ayant droit à la pension de survivant au titre du RPC (alinéa 44(1)d) et paragraphes 2(1) et 42(1) du RPC).

[9] Comme je l'ai indiqué au début, le procureur général du Canada demande le contrôle judiciaire de cette décision de la division d'appel. Pour les motifs qui suivent, j'accueillerai la demande, sans dépens.

III. Question en litige

[10] La seule question en litige en l'espèce est de savoir s'il était raisonnable pour la division d'appel de conclure qu'il n'était pas nécessaire pour la défenderesse d'avoir cohabité et d'avoir été en relation conjugale avec le cotisant décédé pendant au moins l'année précédant immédiatement le décès de ce dernier pour pouvoir demander la pension de survivant, au sens du paragraphe 2(1) du RPC.

IV. Dispositions légales pertinentes

[11] Les dispositions du RPC pertinentes en l'espèce sont les suivantes :

2(1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[...]

conjoint de fait La personne qui, au moment considéré, vit avec un cotisant dans une relation conjugale depuis au moins un an. Il est entendu que, dans le cas du décès du cotisant, **moment considéré** s'entend du moment du décès. (*common-law partner*)

[...]

42(1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

[...]

survivant S'entend :

a) à défaut de la personne visée à l'alinéa b), de l'époux du cotisant au décès de celui-ci;

b) du conjoint de fait du cotisant au décès de celui-ci. (*survivor*)

2(1) In this Act,

...

common-law partner, in relation to a contributor, means a person who is cohabiting with the contributor in a conjugal relationship at the relevant time, having so cohabited with the contributor for a continuous period of at least one year. For greater certainty, in the case of a contributor's death, the **relevant time** means the time of the contributor's death; (*conjoint de fait*)

...

42(1) In this Part,

...

survivor, in relation to a deceased contributor, means

(a) if there is no person described in paragraph (b), a person who was married to the contributor at the time of the contributor's death, or

(b) a person who was the common-law partner of the contributor at the time of the contributor's death; (*survivant*)

V. Analyse

[12] D'entrée de jeu, comme l'a répété la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] A.C.S. n° 65 (QL) (*Vavilov*), la norme de la décision raisonnable demeure la norme de contrôle qui est présumée s'appliquer quant au bien-fondé d'une décision administrative. Il n'y a aucune raison de ne pas appliquer cette présomption en l'espèce.

[13] En ce qui concerne la décision en l'espèce, la division d'appel a effectivement conclu que, pour avoir le droit de demander la pension de survivant et être considéré comme étant un conjoint de fait au titre du paragraphe 2(1) du RPC, il n'est pas nécessaire que l'année de cohabitation se soit déroulée immédiatement avant le décès du cotisant. Comme je l'ai indiqué plus haut, la division d'appel s'est fondée sur l'arrêt *Beaudoin*, rendu il y a longtemps par notre Cour (décision de la division d'appel, au paragraphe 12) :

Dans la décision *Beaudoin*, la Cour [d'appel] fédérale énonce qu'étant donné que la définition de conjoint de fait ne précise pas que la période continue d'une année doit précéder immédiatement le décès, nous ne devrions pas l'interpréter dans ce sens. Autrement dit, pour être admissible à une pension de survivant, une partie requérante doit prouver qu'elle était dans une relation conjugale avec le cotisant décédé depuis au moins un an, et qu'ils étaient dans une telle relation au moment du décès du cotisant, et non que la relation conjugale existait depuis au moins un an immédiatement avant le décès du cotisant. Bien que les dispositions législatives aient changé depuis que cette décision a été rendue, elles ont été modifiées seulement pour inclure les partenaires de même sexe. L'exigence d'être dans une relation conjugale n'a pas changé. Cette décision lie donc le Tribunal.

[Non souligné dans l'original.]

[14] Voici le passage de l'arrêt *Beaudoin*, à la page 521, sur lequel la division d'appel semble s'être principalement fondée :

La Commission semble commettre une erreur dans son point de vue sur [TRADUCTION] « la période prescrite », puisqu'elle avait auparavant énoncé la question en l'espèce comme étant [TRADUCTION] « celle de savoir si le cotisant décédé cohabitait avec Line Beaudoin dans le cadre d'une relation matrimoniale au moment de son décès, ayant ainsi cohabité pendant une période d'au moins un an immédiatement avant sa mort » [...] Comme une autre formation de la Commission a – à juste titre à mon avis, – dans *Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social c. Decoux, Elaine* (1991), C.E.B. & P.G.R. 6206, statué : [TRADUCTION] « Puisque l'article 2 [de la Loi] ne dit pas expressément que la période continue d'un an doit précéder immédiatement le décès, je ne pense pas que nous devions l'interpréter dans ce sens » (à la page 6207).

[Soulignement omis.]

[15] Cependant, lorsque le passage de l'arrêt *Beaudoin* cité ci-dessus est lu dans son contexte, on constate qu'il s'agit simplement d'une remarque incidente. En effet, lorsqu'il a fait son analyse dans l'arrêt *Beaudoin*, le juge MacGuigan n'a pas procédé à l'interprétation de la définition du terme « conjoint de fait » dans le contexte des demandes de pension de survivant. Il n'a pas non plus tiré de conclusion factuelle à cet égard, c'est-à-dire qu'il n'a pas déterminé si M^{me} Beaudoin avait cohabité avec le cotisant décédé pendant un an avant son décès. La principale question en litige dans l'arrêt *Beaudoin*, c'est-à-dire les « arguments essentiels » invoqués par M^{me} Beaudoin (*Beaudoin*, à la page 521), était de savoir si le fait qu'on ait refusé de tenir l'audience en français, même si cette demande n'avait pas été complètement rejetée, constituait un manquement à la justice naturelle puisqu'il diminuait la capacité de M^{me} Beaudoin de présenter sa cause (*Beaudoin*, à la page 526). Par conséquent, l'arrêt *Beaudoin* ne peut pas et ne doit pas être considéré comme faisant jurisprudence quant à l'interprétation de la définition du terme « conjoint de fait » figurant paragraphe 2(1) du RPC. Il était donc déraisonnable pour la division d'appel de se fonder ainsi sur cet arrêt.

[16] En l'espèce, le procureur général du Canada soutient que la division d'appel a à tort fait une distinction entre l'arrêt *Beaudoin* et les arrêts *Hodge c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, 2004 CSC 65, [2004] 3 R.C.S. 357 [*Hodge*], et *Perez c. Hull*, 2019 CAF 238, [2019] A.C.F. n° 1102 (QL) [*Perez*]. À l'appui la présente demande de contrôle judiciaire, le procureur général du Canada fait valoir que ces arrêts confirment qu'une cohabitation continue d'au moins un an précédant immédiatement le décès du cotisant est nécessaire pour qu'une personne puisse demander la pension de survivant au titre du RPC. Toutefois, cette thèse pose également problème, au même titre que le fait que de la division

d'appel se soit fondée sur des observations formulées dans l'arrêt *Beaudoin* qui étaient en fait une remarque incidente. En effet, ni l'arrêt *Hodge* ni l'arrêt *Perez* ne portent sur la question de savoir si, pour être considéré comme étant un « conjoint de fait » au sens du paragraphe 2(1) du RPC, il faut qu'il existe une relation conjugale pendant au moins l'année précédant immédiatement le décès du cotisant.

[17] Plus précisément, dans l'arrêt *Hodge*, la Cour suprême devait décider si la définition de « conjoint » au paragraphe 2(1) du RPC contrevenait aux droits garantis par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11 (*Hodge*, au paragraphe 14). Dans l'affaire *Hodge*, la demanderesse avait mis fin à l'union de fait en cause et n'était donc plus dans une relation conjugale avec le cotisant au moment de son décès (*Hodge*, aux paragraphes 4 et 40 à 43). Ce fait était reconnu et la question de savoir si les parties avaient cohabité pendant l'année ayant précédé immédiatement le décès du cotisant ne se posait pas.

[18] De la même manière, dans l'affaire *Perez*, les éléments de preuve n'avaient pas établi que M^{me} Perez avait été la conjointe de fait du défunt pendant au moins un an avant le décès de ce dernier (*Perez*, aux paragraphes 6 et 7). La division générale avait examiné l'ensemble des facteurs et avait conclu que, même si M^{me} Perez et le défunt avaient vécu ensemble, ils n'étaient pas des conjoints de fait au sens du RPC (*Perez*, aux paragraphes 6 et 7). Les questions que la Cour a dû trancher dans cette affaire concernaient l'admissibilité de nouveaux éléments de preuve et le caractère raisonnable du rejet de l'appel interjeté par la demanderesse, qui invoquait un manquement à l'équité procédurale et l'omission par le tribunal de prendre en compte tous les

éléments de preuve (*Perez*, aux paragraphes 8, 9, 13 et 14). La question de savoir si un conjoint de fait doit avoir entretenu une relation conjugale avec un cotisant pendant l'année précédant immédiatement le décès du cotisant n'a pas été examinée en tant que telle.

[19] Il faut rappeler que, dans l'arrêt *R. c. Henry*, 2005 CSC 76, [2005] 3 R.C.S. 609 [*Henry*], la Cour suprême a affirmé que tous les énoncés d'un jugement ne sont pas « contraignants » et que le poids des remarques incidentes « diminue lorsqu'elles s'éloignent de la stricte *ratio decidendi* pour s'inscrire dans un cadre d'analyse plus large » (*Henry*, au paragraphe 57). En l'espèce, les observations concernant l'interprétation de la définition du terme « conjoint de fait » au paragraphe 2(1) du RCP dans les arrêts *Beaudoin*, *Hodge* et *Perez* s'inscrivent manifestement dans la catégorie des remarques incidentes et ne sont certainement pas contraignantes. Par conséquent, ces arrêts s'avèrent peu utiles lorsqu'il s'agit de décider si la période de cohabitation continue d'un an doit avoir précédé immédiatement le décès du cotisant pour donner droit à la pension de survivant au titre du RCP. Autrement dit, il n'y a tout simplement pas de jurisprudence éclairante à cet égard.

[20] Dans ces circonstances, la tâche de la division d'appel était de trancher la question en procédant à l'interprétation des dispositions de la loi. Parce qu'elle ne l'a pas fait, sa décision est déraisonnable. Bien que la division d'appel ait en effet renvoyé aux dispositions pertinentes du RCP au début de son analyse (décision de la division d'appel, aux paragraphes 9 et 10), elle n'a pas procédé à leur interprétation.

[21] Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a récemment indiqué que, conformément aux arrêts *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 1998 CanLII 837, et *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, l'interprétation de dispositions législatives à laquelle procède le décideur administratif doit être conforme au texte, au contexte et à l'objet des dispositions (*Vavilov*, aux paragraphes 120 et 121) :

Or, quelle que soit la forme que prend l'opération d'interprétation d'une disposition législative, le fond de l'interprétation de celle-ci par le décideur administratif doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet. En ce sens, les principes habituels d'interprétation législative s'appliquent tout autant lorsqu'un décideur administratif interprète une disposition. Par exemple, lorsque le libellé d'une disposition est « précis et non équivoque », son sens ordinaire joue normalement un rôle plus important dans le processus d'interprétation : *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, par. 10. Lorsque le sens d'une disposition législative est contesté au cours d'une instance administrative, il incombe au décideur de démontrer dans ses motifs qu'il était conscient de ces éléments essentiels.

La tâche du décideur administratif est d'interpréter la disposition contestée d'une manière qui cadre avec le texte, le contexte et l'objet, compte tenu de sa compréhension particulière du régime législatif en cause. Toutefois, le décideur administratif ne peut adopter une interprétation qu'il sait de moindre qualité — mais plausible — simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune. Il incombe au décideur de véritablement s'efforcer de discerner le sens de la disposition et l'intention du législateur, et non d'échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité.

[22] Enfin, même si cela a été dit maintes fois, rappelons que les dispositions du RPC, une loi fédérale, sont rédigées dans les deux langues officielles, soit en anglais et en français. Par conséquent, les deux versions font pareillement autorité et doivent recevoir une interprétation conforme aux règles de l'interprétation des lois (voir *Schreiber c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 62, [2002] 3 R.C.S. 269; Michel Bastarache et autres, *The Law of Bilingual Interpretation*, 1^{re} éd. (Markham : LexisNexis, 2008); Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. (Markham : LexisNexis, 2014); Pierre-André Côté, avec la

collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 4^e éd. (Montréal : Thémis, 2009); *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), ch. 31 (4^e suppl.); *R. c. Daoust*, 2004 CSC 6, [2004] 1 R.C.S. 217).

VI. Conclusion

[23] Puisque j'ai conclu qu'en l'espèce, la décision de la division d'appel est déraisonnable, j'accueillerais la demande de contrôle judiciaire et je renverrais l'affaire à la division d'appel pour qu'un autre membre rende une décision conformément aux présents motifs. Le procureur général du Canada n'a pas demandé de dépens et, par conséquent, je n'en adjudgerais pas.

« Richard Boivin »

j.c.a.

« Je souscris à ces motifs.

Donald J. Rennie, j.c.a. »

« Je souscris à ces motifs.

Mary J.L. Gleason, j.c.a. »

Traduction certifiée conforme
Elisabeth Ross, jurilinguiste

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-467-19
INTITULÉ : PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA c. JULIE REDMAN
LIEU DE L'AUDIENCE : AUDIENCE PAR
VIDÉOCONFÉRENCE EN LIGNE
DATE DE L'AUDIENCE : LE 19 NOVEMBRE 2020
MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE BOIVIN
Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE RENNIE
LA JUGE GLEASON
DATE DES MOTIFS : LE 7 DÉCEMBRE 2020

COMPARUTIONS :

Tiffany Glover POUR LE DEMANDEUR
Stanley Mayes POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Nathalie G. Drouin POUR LE DEMANDEUR
Sous-procureure générale du Canada
Mayes Law Firm Professional Corporation POUR LA DÉFENDERESSE
Chatham (Ontario)