

A-273-01
2002 FCA 296

A-273-01
2002 CAF 296

Minister of Human Resources Development (*Applicant*)

Ministre du Développement des ressources humaines (*demandeur*)

v.

c.

Brenda Woodcock (*Respondent*)

Brenda Woodcock (*défenderesse*)

INDEXED AS: CANADA (MINISTER OF HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT) v. WOODCOCK (C.A.)

RÉPERTORIÉ: CANADA (MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES) c. WOODCOCK (C.A.)

Court of Appeal, Isaac, Sharlow and Malone J.J.A.—
Ottawa, April 17 and July 23, 2002.

Cour d'appel, juges Isaac, Sharlow et Malone J.C.A.—
Ottawa, 17 avril et 23 juillet 2002.

Pensions — Judicial review of Pension Appeals Board's decision respondent entitled to disability pension under Canada Pension Plan — In 1997 respondent applying for disability pension, division of unadjusted pensionable earnings following divorce under s. 55.1 — Deemed disabled 15 months before submitted application — Not entitled to disability pension under s. 44(1)(b)(i), (ii) — S. 44(1)(b)(iv) saving entitlement to disability pension only if s. 55.1 attribution of pension credits given retrospective effect — No basis for refusal to accept s. 55.1 application in 1993 — While not expressly permitting effective date of s. 55.1 attribution to predate application, nothing precluding retrospective attribution in case where s. 44(1)(b)(iv) requiring eligibility for disability pension to be determined on basis of hypothetical application — Canada Pension Plan Regulations, s. 54.2 prescribing effective date of attribution having no purpose if effective date of attribution must always be date of divorce.

Pensions — Contrôle judiciaire d'une décision de la Commission d'appel des pensions selon laquelle la défenderesse a droit à une pension d'invalidité en vertu du Régime de pensions du Canada (RPC) — En 1997, la défenderesse a présenté une demande pour une pension d'invalidité et le partage des gains non ajustés à la suite d'un divorce en vertu de l'art. 55.1 — Réputée invalide 15 mois avant le dépôt de la demande — Aucun droit à une pension d'invalidité en vertu de l'art. 44(1)(b)(i), (ii) — L'art. 44(1)(b)(iv) ne sauvegarde le droit à une pension d'invalidité que si un effet rétroactif est donné à l'attribution de droits à pension en vertu de l'art. 55.1 — Aucun fondement pour refuser d'accepter une demande fondée sur l'art. 55.1 en 1993 — Sans qu'il soit expressément autorisé que la date de prise d'effet d'une attribution en vertu de l'art. 55.1 soit antérieure à la demande, rien n'empêche une attribution rétroactive dans un cas où l'art. 44(1)(b)(iv) exige que l'admissibilité à une pension d'invalidité soit déterminée sur la base d'une demande hypothétique — L'art. 54.2 du Règlement sur le RPC qui fixe la date à laquelle prend effet l'attribution est sans objet si la date à laquelle prend effet l'attribution doit toujours être la date du divorce.

Construction of Statutes — Respondent's entitlement to disability pension under Canada Pension Plan saved by s. 44(1)(b)(iv) only if s. 55.1 attribution of pension credits given retrospective effect — No basis for refusal to accept s. 55.1 application in 1993 — While not expressly permitting effective date of s. 55.1 attribution to predate application, nothing precluding retrospective attribution in case where s. 44(1)(b)(iv) requiring eligibility for disability pension to be determined on basis of hypothetical application — Canada Pension Plan Regulations, s. 54.2 prescribing effective date of attribution having no purpose if effective date of attribution must always be date of divorce.

Interprétation des lois — Droit de la défenderesse à une pension d'invalidité en vertu du Régime de pensions du Canada (RPC) sauvegardé par l'art. 44(1)(b)(iv) seulement si un effet rétroactif est donné à l'attribution de droits à pension en vertu de l'art. 55.1 — Aucun fondement pour refuser d'accepter une demande liée à l'art. 55.1 en 1993 — Rien dans le RPC n'autorise expressément que la date de prise d'effet d'une attribution en vertu de l'art. 55.1 soit antérieure à la demande, cependant rien n'empêche une attribution rétroactive dans un cas où l'art. 44(1)(b)(iv) exige que l'admissibilité à une pension d'invalidité soit déterminée sur la base d'une demande hypothétique — L'art. 54.2 du Règlement sur le RPC qui fixe la date à laquelle prend effet l'attribution est sans objet si la date à laquelle prend effet l'attribution doit toujours être la date du divorce.

This was an application for judicial review of the Pension Appeals Board's decision that the respondent was entitled to a disability pension under the *Canada Pension Plan* as it read on September 2, 1997. Subparagraph 44(1)(b)(iv) of the Plan, which came into effect on June 26, 1992, provides for payment of a disability pension to a disabled contributor under age 65 to whom a disability pension would have been payable at the time the contributor is deemed to have become disabled had an application for a disability pension been received prior to the time it was actually received. This provision was enacted to protect late applications from loss of eligibility for a disability pension. Section 55.1 provides for a division of unadjusted pensionable earnings following a divorce.

The respondent made contributions in respect of employment income in 1970, 1984 and 1989. She also had pension credits attributed to her relating to her ex-husband's earnings for 1989, 1990, 1991 and 1992 because she also applied under section 55.1 for an attribution of pensionable earnings in 1997 when she applied for the disability pension. Her contributory period ended on the date on which she was "deemed to have become disabled" i.e. for the purposes of this analysis, June 2, 1996, which was 15 months before she submitted her application on September 2, 1997. It was common ground that subparagraph 44(1)(b)(iv) requires the Minister to determine whether an applicant would have qualified for a disability pension if the application had been submitted earlier than it was. The Minister argued that the respondent would not have qualified for a disability pension in 1993 because her status as a contributor for two of the three years prior to her date of disability was based solely on a section 55.1 attribution of pension credits that did not become effective until she applied for attribution in September 1997. The respondent argued that the Minister's interpretation should be rejected because it would defeat the objective of subparagraph 44(1)(b)(iv).

Held (Malone J.A. dissenting), the application should be dismissed.

Per Sharlow J.A. (Isaac J.A. concurring): The respondent's entitlement to a disability pension could be saved by subparagraph 44(1)(b)(iv) only if the Minister was obliged to give retrospective effect to the section 55.1 attribution of pension credits. There was no basis upon which the Minister could have refused to accept a section 55.1 application in 1993. With the attribution of pension credits, the respondent would have qualified for a disability pension under subparagraph 44(1)(b)(ii) in 1993. While nothing in the *Canada Pension Plan* states that the effective date of a section 55.1 attribution can predate the application for attribution, except in the

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission d'appel des pensions selon laquelle la défenderesse avait droit à une pension d'invalidité en vertu du *Régime de pensions du Canada* (RPC) tel qu'il était rédigé le 2 septembre 1997. Le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) du RPC, en vigueur depuis le 26 juin 1992, prévoit le paiement d'une pension d'invalidité à un cotisant invalide âgé de moins de 65 ans à qui une pension d'invalidité aurait été payable au moment où il est réputé être devenu invalide si une demande de pension d'invalidité avait été reçue avant le moment où elle a effectivement été reçue. Cette disposition a été adoptée afin de protéger de la perte d'admissibilité les personnes qui présentent en retard une demande de prestation d'invalidité. L'article 55.1 prévoit le partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension après un divorce.

La défenderesse a versé des contributions à l'égard d'un revenu d'emploi en 1970, 1984 et 1989. On lui a aussi attribué des droits à pension relativement aux gains de son ex-mari pour 1989, 1990, 1991 et 1992 parce qu'en présentant sa demande de pension d'invalidité, elle avait aussi présenté en 1997 une demande pour l'attribution des gains ouvrant droit à pension en vertu de l'article 55.1. Sa période cotisable a pris fin à la date à laquelle elle était «réputée être devenue invalide», c'est-à-dire pour la présente analyse, le 2 juin 1996, 15 mois avant qu'elle n'ait déposé sa demande le 2 septembre 1997. Il était bien établi que le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) exige que le ministre détermine si un demandeur aurait été qualifié pour une pension d'invalidité si la demande avait été déposée plus tôt qu'elle ne l'a été. Le ministre a fait valoir que la défenderesse n'aurait pas été qualifiée en 1993 pour une pension d'invalidité puisque son statut de cotisant pendant deux des trois années avant sa date d'invalidité n'était basé que sur une attribution de droits à pension en vertu de l'article 55.1, attribution qui n'était pas entrée en vigueur avant qu'elle ne l'ait demandée en septembre 1997. La défenderesse a soutenu que l'interprétation du ministre devrait être rejetée parce qu'elle irait à l'encontre de l'objectif recherché par le sous-alinéa 44(1)(b)(iv).

Arrêt (le juge Malone, J.C.A. étant dissident): la demande est rejetée.

Le juge Sharlow J.C.A. (avec l'appui du juge Isaac J.C.A.): Le droit de la défenderesse à une pension d'invalidité ne pouvait être sauvegardé par le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) que si le ministre avait l'obligation de donner un effet rétroactif à l'attribution de droits à pension en vertu de l'article 55.1. Il n'y avait aucun fondement en vertu duquel le ministre aurait pu refuser d'accepter une demande fondée sur l'article 55.1 déposée en 1993. Avec l'attribution de droits à pension, la défenderesse aurait été qualifiée en 1993 pour une pension d'invalidité en vertu du sous-alinéa 44(1)(b)(ii). Alors que rien dans le RPC n'indique que la date de prise d'effet d'une

situations contemplated by section 55.3 involving an applicant who suffers from mental incapacity, nothing precludes the Minister from recognizing a retrospective section 55.1 attribution in a case like this, where subparagraph 44(1)(b)(iv) requires eligibility for a disability pension to be determined on the basis of a hypothetical application as of some earlier date.

Canada Pension Plan Regulations, section 54.2 prescribes the effective date of the approval or taking place of a division of unadjusted pensionable earnings and of the attribution of pensionable earnings following a division. This regulation would have no purpose if the effective date of the division of unadjusted pensionable earnings following a section 55.1 application must always be the date of the divorce. However the interpretive approach adopted by the Pension Appeals Board did not require such an automatic retrospective effect in all cases. Rather a section 55.1 attribution would be given retrospective effect only where subparagraph 44(1)(b)(iv) applies because of a late disability pension application, and even then it would apply only if the facts of the case make it reasonable to presume, as in this case, that the application for the disability pension and the section 55.1 application would have been submitted at or about the same time, and there was no reason to conclude that the section 55.1 application would not have been accepted if it had been made at that time.

Per Malone J.A. (dissenting): The respondent's submission was based on the premise that she had an absolute entitlement to the attributed pension credits upon her divorce, even though she did not actually apply for them until 1997. That premise was flawed. Under section 55.1 the only right that arises automatically upon divorce is the right to apply for an attribution of pension credits. The attribution itself depends upon an application being made. It may be that the Minister cannot refuse attribution if an application is made and the conditions are met, but the attribution cannot be authorized until the application is made. Indeed there are circumstances in which the Minister may refuse to make a division or cancel a division, as for example, under subsections 55.1(5) and 55.2(3). Therefore *prima facie* the effective date of the attribution cannot predate the application. The *Canada Pension Plan* does not state that the effective date of a section 55.1 attribution can predate the application for attribution, except in the situations contemplated by section 55.3, involving an applicant who suffers from mental incapacity, and there is no basis for concluding that such automatic retroactivity is necessarily implied. An interpretation which favours automatic retroactivity places too great a strain on the language of the statute. Regulations, section 54.2 also contradicts the

attribution en vertu de l'article 55.1 peut être antérieure à la demande d'attribution, sauf dans les situations envisagées par l'article 55.3 concernant un demandeur souffrant d'incapacité mentale, rien n'empêche le ministre de reconnaître une attribution rétroactive liée à l'article 55.1 dans un cas comme celui-ci où le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) exige que l'admissibilité à une pension d'invalidité soit déterminée sur la base d'une demande hypothétique à une date antérieure quelconque.

L'article 54.2 du *Règlement sur le Régime de pensions du Canada* fixe la date à laquelle prend effet le partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension ou son approbation et celle à laquelle prend effet l'attribution de gains ouvrant droit à pension à la suite d'un partage. Cet article du Règlement serait sans objet si la date à laquelle prend effet le partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension suivant une demande en vertu de l'article 55.1 devait toujours être la date du divorce. Cependant, la méthode interprétative adoptée par la Commission d'appel des pensions n'exigeait pas un tel effet rétroactif automatique dans tous les cas. Une attribution en vertu de l'article 55.1 n'aurait plutôt un effet rétroactif que lorsque le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) s'applique en raison d'une demande tardive de pension d'invalidité, et même dans ce cas, il ne s'appliquerait que si les faits de la cause faisaient en sorte qu'il soit raisonnable de présumer, comme en l'espèce, que la demande de pension d'invalidité et celle relative à l'article 55.1 auraient été déposées au même moment ou à peu près; il n'y avait aucune raison de conclure que la demande faite en vertu de l'article 55.1 n'aurait pas été acceptée si elle avait été présentée à ce moment-là.

Le juge Malone J.C.A. (dissident): L'observation de la défenderesse était fondée sur la prémisse que celle-ci avait un droit absolu aux droits à pension attribués par suite de son divorce bien qu'elle ne les ait pas réellement demandés avant 1997. Cette prémisse était erronée. Selon l'article 55.1, le seul droit découlant automatiquement du divorce est celui de demander une attribution de droits à pension. L'attribution elle-même dépend que demande en soit faite. Il est possible que le ministre ne puisse refuser l'attribution si demande en est faite et si les conditions sont remplies, mais l'attribution ne peut être autorisée que s'il y a demande. En fait, il y a des circonstances dans lesquelles le ministre peut refuser d'effectuer un partage ou l'annuler, comme, par exemple, en vertu des paragraphes 55.1(5) et 55.2(3). En conséquence, *prima facie*, la date de prise d'effet de l'attribution ne peut pas être antérieure à la demande. Le RPC n'indique pas que la date de prise d'effet d'une attribution en vertu de l'article 55.1 puisse être antérieure à la demande d'attribution, sauf dans les situations envisagées par l'article 55.3 concernant un demandeur souffrant d'incapacité mentale, et il n'existe aucun fondement pour conclure qu'une telle rétroactivité automatique soit nécessairement implicite. Une interprétation favorisant la rétroactivité automatique est difficilement

inference that a section 55.1 attribution is automatically or by necessary implication retroactive to the date of the divorce because it would have no purpose if the effective date of the division of unadjusted pensionable earnings following a section 55.1 application must always be the date of the divorce.

conciliable avec le libellé de la loi. L'article 54.2 du Règlement contredit également l'inférence selon laquelle une attribution en vertu de l'article 55.1 est automatiquement, ou par voie de conséquence nécessaire, rétroactive à la date du divorce, parce que cet article serait sans objet si la date de prise d'effet du partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension suivant une demande en vertu de l'article 55.1 devait toujours être la date du divorce.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Pension Plan, R.S.C., 1985, c. C-8, ss. 2(1) "contributor" (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 1), 42(2)(b) (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 23), 44(1)(b) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 13), (i) (as am. *idem*), (ii) (as am. *idem*), (iv) (as enacted by S.C. 1992, c. 2, s. 1), (2) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 13), 55.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 23; S.C. 1991, c. 44, s. 7; 1995, c. 33, s. 27), 55.2(3) (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 23), 55.2(11) (as enacted *idem*), 55.3 (as enacted by S.C. 1991, c. 44, s. 9).

Canada Pension Plan Regulations, C.R.C., c. 385, s. 54.2 (as enacted by SOR/86-1133, s. 11; 93-290, s. 4).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *Sarvanis v. Canada* (2002), 210 D.L.R. (4th) 262; 284 N.R. 263 (S.C.C.).

APPLICATION for judicial review of the Pension Appeals Board's decision that the respondent was entitled to a disability pension under the *Canada Pension Plan* as it read on September 2, 1997. Application dismissed.

APPEARANCES:

Katia Bustros for applicant.
Linda E. Tranter for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Lanark County Legal Clinic, Perth, for respondent.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Régime de pensions du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-8, art. 2(1) «cotisant» (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 1), 42(2)(b) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 23), 44(1)(b) (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 13), (i) (mod., *idem*), (ii) (mod., *idem*), (iv) (mod. par L.C. 1992, ch. 2, art. 1), (2) (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 13), 55.1 (édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 23; L.C. 1991, ch. 44, art. 7; 1995, ch. 33, art. 27), 55.2(3) (édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 23), 55.2(11) (édicte, *idem*), 55.3 (édicte par L.C. 1991, ch. 44, art. 9).
Règlement sur le Régime de pensions du Canada, C.R.C., ch. 385, art. 54.2 (édicte par DORS/86-1133, art. 11; 93-290, art. 4).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS CITÉES:

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *Sarvanis c. Canada* (2002), 210 D.L.R. (4th) 262; 284 N.R. 263 (C.S.C.).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission d'appel des pensions selon laquelle la défenderesse avait droit à une pension d'invalidité en vertu du *Régime de pensions du Canada* tel qu'il était rédigé le 2 septembre 1997. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

Katia Bustros pour le demandeur.
Linda E. Tranter pour la défenderesse.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.
Lanark County Legal Clinic, Perth, pour la défenderesse.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] SHARLOW J.A.: The respondent Brenda Woodcock is trying to establish her entitlement to a disability pension under the *Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8, as it read on September 2, 1997 when her application was submitted. The Minister rejected the application on the basis that Ms. Woodcock did not meet the contributory requirements for a disability pension. Ms. Woodcock appealed to a review tribunal which, in a decision dated June 9, 1999, allowed her appeal. The Minister sought and obtained leave to appeal to the Pension Appeals Board. In a decision dated January 22, 2001, the Pension Appeals Board dismissed the Minister's appeal. The Minister has applied for judicial review of that decision. It is my view that, for the reasons that follow, the Minister's application for judicial review should be dismissed.

[2] At the heart of this case is subparagraph 44(1)(b)(iv) of the *Canada Pension Plan*, which was enacted by S.C. 1992, c. 2, section 1 and came into effect on June 26, 1992. Subparagraph 44(1)(b)(iv) reads as follows [s. 44(1)(b) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 13)]:

44. (1) Subject to this Part,

...

(b) a disability pension shall be paid to a contributor who has not reached sixty-five years of age, to whom no retirement pension is payable, who is disabled and who

...

(iv) is a contributor to whom a disability pension would have been payable at the time the contributor is deemed to have become disabled had an application for a disability pension been received prior to the time the contributor's application for a disability pension was actually received;

[3] Prior to the enactment of subparagraph 44(1)(b)(iv), a person could lose entitlement to a disability pension by submitting the application more than 15 months after becoming disabled. That was because of

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LE JUGE SHARLOW, J.C.A.: La défenderesse Brenda Woodcock tente d'établir son droit à une pension d'invalidité en vertu du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8, tel qu'il se lisait le 2 septembre 1997 au moment où elle a déposé sa demande. Le ministre a rejeté la demande en raison du fait que M^{me} Woodcock ne satisfaisait pas aux exigences en matière de cotisations pour une pension d'invalidité. M^{me} Woodcock en a interjeté appel auprès d'un tribunal de révision qui, dans une décision datée du 9 juin 1999, a accueilli son appel. Le ministre a demandé et obtenu l'autorisation d'en appeler auprès de la Commission d'appel des pensions. Dans une décision datée du 22 janvier 2001, la Commission d'appel des pensions a rejeté l'appel du ministre. Le ministre a formulé une demande de contrôle judiciaire de cette décision. Je suis d'avis que, pour les motifs qui suivent, la demande de contrôle judiciaire du ministre devrait être rejetée.

[2] Au cœur du présent litige, on retrouve le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) du *Régime de pensions du Canada*, lequel a été édicté par l'article 1 de L.C. 1992, ch. 2, et il est entré en vigueur le 26 juin 1992. Le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) prévoit ce qui suit [art. 44(1)(b) (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 13)]:

44. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie:

[. . .]

b) une pension d'invalidité doit être payée à un cotisant qui n'a pas atteint l'âge de soixante-cinq ans, à qui aucune pension de retraite n'est payable, qui est invalide et qui:

[. . .]

(iv) soit est un cotisant à qui une pension d'invalidité aurait été payable au moment où il est réputé être devenu invalide, si une demande de pension d'invalidité avait été reçue avant le moment où elle a effectivement été reçue;

[3] Avant l'adoption du sous-alinéa 44(1)(b)(iv), une personne pouvait perdre le droit à une pension d'invalidité en déposant la demande plus de 15 mois après être devenue invalide. Cela était dû à

paragraph 42(2)(b) [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 23], which reads:

42. (1) . . .

(2) For the purposes of this Act,

. . .

(b) a person shall be deemed to have become or to have ceased to be disabled at such time as is determined in the prescribed manner to be the time when the person became or ceased to be, as the case may be, disabled, but in no case shall a person be deemed to have become disabled earlier than fifteen months before the time of the making of any application in respect of which the determination is made.

[4] The purpose of subparagraph 44(1)(b)(iv) was explained as follows when the amending legislation was introduced (“Questions and Answers on the Bill to Amend the Canada Pension Plan”, appended to a memorandum from the Minister of National Health and Welfare to Members of the House of Commons and Senators dated February 1992, Applicant’s Application Record, Volume 1, page 221, at pages 224-226):

1. Q. What change to the Canada Pension Plan is being proposed?

A. A new provision is being added to protect late applications from a loss of eligibility for a disability pension. Late applicants, persons who became disabled at a time when they satisfied the contributory requirements of the Plan, but who delayed applying, will no longer lose their entitlement to a disability pension.

. . .

3.Q. How is it that I could lose eligibility to a disability pension just by applying late?

A. What the eligibility rules mean is that if you have been working regularly for a number of years and leave the work force, you may have as much as 5 or 6 years of continued CPP protection for disability benefits. However, because the rules specify that you cannot be considered disabled more than 15 months prior to the date of application, you might be entitled to a benefit when you became disabled, but may no longer be able to meet the contributory requirements by the time you finally apply.

l’alinéa 42(2)b) [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 23], qui prévoit:

42. (1) [. . .]

(2) Pour l’application de la présente loi:

[. . .]

b) une personne est réputée être devenue ou avoir cessé d’être invalide à la date qui est déterminée, de la manière prescrite, être celle où elle est devenue ou a cessé d’être, selon le cas, invalide, mais en aucun cas une personne n’est réputée être devenue invalide à une date antérieure de plus de quinze mois à la date de la présentation d’une demande à l’égard de laquelle la détermination a été établie.

[4] Le but recherché par le sous-alinéa 44(1)b)(iv) a été expliqué comme suit lorsque la loi modificative a été présentée ([TRADUCTION] «Questions et réponses concernant le projet de loi visant à modifier la Loi sur le Régime de pensions du Canada», jointes à un mémoire du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social aux membres de la Chambre des communes et aux sénateurs daté de février 1992, dossier de demande du demandeur, volume 1, page 221, aux pages 224 à 226):

1.Q. Quel changement propose-t-on d’apporter au Régime de pensions du Canada?

R. On veut ajouter une disposition visant à protéger les personnes qui présentent en retard une demande de prestation d’invalidité, pour éviter qu’elles ne perdent leur admissibilité. Ces personnes, qui satisfaisaient aux exigences en matière de cotisations au Régime lorsqu’elles sont devenues invalides, mais qui ont tardé à présenter une demande, ne perdront plus leur droit à une pension d’invalidité.

[. . .]

3.Q. Comment quelqu’un peut-il perdre son admissibilité à des prestations seulement en tardant à présenter une demande?

R. Les règles d’admissibilité signifient que, lorsqu’une personne quitte le marché du travail après avoir travaillé régulièrement pendant un certain nombre d’années, elle peut bénéficier pendant cinq ou six ans de la protection du RPC. Cependant, étant donné que les règles interdisent de considérer une personne comme invalide plus de quinze mois avant qu’elle ne présente sa demande, une personne peut être admissible à des prestations au moment où elle devient invalide, mais peut ne plus satisfaire

4.Q. How will the new provision actually work to help late applicants?

- A. Late applicants will no longer be automatically denied a disability pension because they have failed to meet the contributory requirements of the Plan. Instead, a determination will be made as to whether or not they could have applied and received a disability benefit at a time when they had coverage under the Plan. If the answer is yes, then a disability pension may be awarded.

[5] The other provision that bears on this appeal is section 55.1 [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 23; S.C. 1991, c. 44, s. 7], the relevant parts of which read as follows:

55.1 (1) Subject to this section and sections 55.2 and 55.3, a division of unadjusted pensionable earnings shall take place in the following circumstances:

(a) following the issuance of a decree absolute of divorce, a judgment granting a divorce under the *Divorce Act* or a judgment of nullity of a marriage, on the Minister's being informed of the decree or judgment, as the case may be, and receiving the prescribed information;

[6] The purpose of section 55.1 is self-evident. It is intended to facilitate the division of "unadjusted pensionable earnings" (colloquially referred to as "pension credits") between former spouses following a divorce. Other parts of section 55.1 permit similar divisions after the breakdown of a marriage or similar conjugal relationship.

Ms. Woodcock's entitlement if subparagraph 44(1)(b)(iv) of the Canada Pension Plan had not been enacted

[7] To understand the issues that arise in this case, it is helpful to consider how Ms. Woodcock's entitlement to a disability pension would have been determined if subparagraph 44(1)(b)(iv) had not been enacted. In this

les conditions d'admissibilité à la date à laquelle elle présente sa demande.

4.Q. De quelle façon les nouvelles dispositions aideront-elles les personnes qui sont en retard pour présenter leur demande?

- R. Les personnes qui sont en retard pour présenter leur demande de prestation ne perdront plus automatiquement leur admissibilité du simple fait qu'elles ne satisfont pas aux exigences du Régime relatives aux années de cotisation. On prendra plutôt une décision en se demandant si ces personnes pouvaient ou non présenter une demande et recevoir des prestations d'invalidité au moment où elles jouissaient de la protection du Régime. Dans l'affirmative, une pension d'invalidité pourra être accordée.

[5] L'autre disposition ayant un effet sur le présent appel est l'article 55.1 [édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 23; L.C. 1991, ch. 44, art. 7] dont les parties pertinentes prévoient:

55.1 (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et de l'article 55.2 et 55.3, il doit y avoir partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension dans les circonstances suivantes:

a) lorsque est rendu un jugement irrévocable de divorce, un jugement accordant un divorce conformément à la *Loi sur le divorce* ou un jugement en nullité de mariage, dès que le ministre est informé du jugement et dès qu'il reçoit les renseignements prescrits;

[6] Le but recherché par l'article 55.1 est évident. Il a été édicté dans l'intention de faciliter le partage des «gains non ajustés ouvrant droit à pension» (que l'on appelle familièrement «droits à pension») entre les anciens conjoints après un divorce. D'autres parties de l'article 55.1 permettent des partages similaires après la rupture d'un mariage ou d'une relation conjugale similaire.

Le droit de M^{me} Woodcock si le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) du Régime de pensions du Canada n'avait pas été adopté

[7] Il est utile, afin de comprendre les questions soulevées dans le présent litige, d'examiner de quelle façon le droit de M^{me} Woodcock à une pension d'invalidité aurait été déterminé si le sous-alinéa

regard, it must be noted that, because Ms. Woodcock's application was rejected on the basis that she failed to meet the contributory requirements, no determination has been made as to whether or not she is disabled, or was disabled when the application was made or in any prior year. It appears to be her position that she was disabled in or perhaps before 1993. However, for the purposes of this part of the analysis (which is intended to consider the situation without regard to the provision for late applications), I will assume in her favour that her disability commenced on June 2, 1996, 15 months before she submitted her application on September 2, 1997.

[8] In order to qualify for a disability pension, a person must be a "contributor" as defined in subsection 2(1) of the Act [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 1]:

2. (1) In this Act,

...

"contributor" means a person who has made an employee's contribution or a contribution in respect of his self-employed earnings, and includes a person the amount of whose earnings on which a contribution has been made for a year under this Act calculated as provided in subparagraph 53(b)(i) exceeds zero and a person to whom unadjusted pensionable earnings have been attributed under section 55, 55.1 or 55.2;

[9] Ms. Woodcock clearly is a contributor. She made contributions in respect of her own employment income in 1970, 1984 and 1989.

[10] Ms. Woodcock is also a person to whom pension credits have been attributed under section 55.1. That is because, when she applied for a disability pension on September 2, 1997, she also applied for an attribution of pension credits based on her marriage to Edward A. Woodcock from November 4, 1989 to August 30, 1993. Her application for an attribution of pension credits was accepted, and pension credits relating to Mr. Woodcock's earnings for 1989, 1990, 1991 and 1992 were attributed to Ms. Woodcock under

44(1)b)(iv) n'avait pas été adopté. À cet égard, il s'agit de remarquer que, puisque la demande de M^{me} Woodcock a été rejetée en raison du fait qu'elle avait fait défaut de satisfaire aux exigences en matière de cotisations, aucune décision n'a été rendue quant à savoir si elle était ou non invalide, ou avait été invalide au moment où la demande avait été faite ou dans une année antérieure. Il semble que, selon elle, elle était invalide en 1993 ou peut-être avant. Toutefois, pour la présente partie de l'analyse (qui a pour but d'examiner la situation sans égard à la disposition relative aux demandes tardives), je présumerai en sa faveur que son invalidité a débuté le 2 juin 1996, 15 mois avant qu'elle n'ait déposé sa demande le 2 septembre 1997.

[8] Dans le but de se qualifier pour une pension d'invalidité, une personne doit être un «cotisant» selon la définition du paragraphe 2(1) [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 1] de la Loi:

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

[. . .]

«cotisant» Personne qui a versé une cotisation d'employé ou une cotisation à l'égard des gains provenant du travail qu'elle exécute pour son propre compte. Sont assimilées à un cotisant une personne dont le montant des gains sur lesquels une cotisation a été versée pour une année selon la présente loi, calculés ainsi que le prévoit le sous-alinéa 53b)(i), excède zéro, ainsi qu'une personne à laquelle des gains non ajustés ouvrant droit à pension ont été attribués en vertu de l'article 55, 55.1 ou 55.2.

[9] M^{me} Woodcock est clairement une cotisante. Elle a versé des cotisations à l'égard de son propre revenu d'emploi en 1970, 1984 et 1989.

[10] M^{me} Woodcock est également une personne à qui des droits à pension ont été attribués en vertu de l'article 55.1. Cela est dû au fait que, lorsqu'elle a formulé une demande de pension d'invalidité le 2 septembre 1997, elle a également demandé une attribution de droits à pension basée sur son mariage avec Edward A. Woodcock entre le 4 novembre 1989 et le 30 août 1993. Sa demande d'attribution de droits à pension a été acceptée et des droits à pension relativement aux gains de M. Woodcock pour 1989, 1990, 1991

section 55.1.

[11] Ms. Woodcock, as a contributor, would have been entitled to a disability pension on September 2, 1997 if she met the conditions in either subparagraph 44(1)(b)(i) [as am. *idem*, s. 13] or subparagraph 44(1)(b)(ii) [as am. *idem*]. Those provisions read as follows:

44. (1) Subject to this Part,

...

(b) a disability pension shall be paid to a contributor who has not reached sixty-five years of age, to whom no retirement pension is payable, who is disabled and who

(i) has made contributions for not less than the minimum qualifying period,

(ii) has made contributions for at least two of the last three calendar years included either wholly or partly within his contributory period,

[12] The application of either subparagraph 44(1)(b)(i) or subparagraph 44(1)(b)(ii) requires a determination of Ms. Woodcock's "contributory period" under subsection 44(2) [as am. *idem*], the relevant parts of which reads as follows:

44. (1) ...

(2) For the purposes of paragraphs (1)(b) and (e),

(a) a contributor shall be considered to have made contributions for not less than the minimum qualifying period only if he has made contributions

(i) for at least five of the last ten calendar years included either wholly or partly within his contributory period, or

(ii) where there are fewer than ten calendar years included either wholly or partly within his contributory period, for at least five of those years; and

(b) the contributory period of a contributor shall be the period

(i) commencing January 1, 1966 or when he reaches eighteen years of age, whichever is the later, and

(ii) ending with the month in which he is determined to have become disabled for the purpose of paragraph (1)(b),

et 1992 ont été attribués à M^{me} Woodcock en vertu de l'article 55.1.

[11] M^{me} Woodcock, en tant que cotisante, aurait eu droit à une pension d'invalidité le 2 septembre 1997 si elle avait satisfait aux conditions de l'un des sous-alinéas 44(1)b(i) [mod., *idem*, art. 13] ou 44(1)b(ii) [mod., *idem*]. Ces dispositions prévoient:

44. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie:

[. . .]

b) une pension d'invalidité doit être payée à un cotisant qui n'a pas atteint l'âge de soixante-cinq ans, à qui aucune pension de retraite n'est payable, qui est invalide et qui:

(i) soit a versé des cotisations pendant au moins la période minimale d'admissibilité,

(ii) soit a versé des cotisations pendant au moins deux des trois dernières années civiles entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisation;

[12] La demande relativement à l'un des sous-alinéas 44(1)b(i) ou 44(1)b(ii) exige une décision au sujet de la «période cotisable» de M^{me} Woodcock en vertu du paragraphe 44(2) [mod., *idem*] dont les parties pertinentes prévoient:

44. (1) [. . .]

(2) Pour l'application des alinéas (1)b) et e):

a) un cotisant n'est réputé avoir versé des cotisations pendant au moins la période minimale d'admissibilité que s'il a versé des cotisations:

(i) soit pendant au moins cinq des dix dernières années civiles entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable,

(ii) soit, dans les cas où il y a moins de dix années civiles entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable, pendant au moins cinq de ces années;

b) la période cotisable d'un cotisant est la période qui:

(i) commence le 1^{er} janvier 1966 ou au moment où il atteint l'âge de dix-huit ans, en choisissant celle de ces deux dates qui est postérieure à l'autre,

(ii) se termine avec le mois au cours duquel il est déclaré invalide dans le cadre de l'alinéa (1)b),

[13] Ms. Woodcock was born in 1952, and so her contributory period commenced in 1970. It ended on the date on which she was “deemed to have become disabled”, defined in paragraph 42(2)(b) as the date of actual disability, except that the date on which a person is “deemed to have become disabled” cannot be earlier than 15 months prior to the date of application. That date would be June 2, 1996. (As explained above, I am assuming for purposes of this part of the discussion that she became disabled on that date; otherwise her application would, but for subparagraph 44(1)(b)(iv), be considered to be out of time.)

[14] Thus, if Ms. Woodcock had become disabled on June 2, 1996, her contributory period would have ended in 1996. Would she have qualified for a disability pension under subparagraph 44(1)(b)(i)? No, because she was not a contributor for at least five of the last ten years of her contributory period, i.e., from 1987 to 1996. Even taking into account her section 55.1 attributed pension credits, she would have been a contributor for only four of the last ten years of her contributory period (1989, 1990, 1991 and 1992).

[15] Alternatively, would she have qualified under subparagraph 44(1)(b)(ii)? No, because she was not a contributor for at least two of the last three years of her contributory period, i.e., from 1994 to 1996 inclusive. Again, even taking into account her section 55.1 attributed pension credits, the last year in which she was a contributor was 1993.

[16] Thus, it is clear that Ms. Woodcock cannot qualify for a disability pension unless subparagraph 44(1)(b)(iv) comes to her aid.

The effect of subparagraph 44(1)(b)(iv)

[17] For the reasons explained below, Ms. Woodcock’s entitlement to a disability pension is saved by subparagraph 44(1)(b)(iv) if, but only if, the Minister is obliged to give retrospective effect to her section 55.1 attribution of pension credits.

[18] It is common ground that subparagraph 44(1)(b)(iv) requires the Minister to determine whether

[13] M^{me} Woodcock est née en 1952 et sa période cotisable a ainsi commencé en 1970. Elle a pris fin à la date à laquelle elle était «réputée être devenue invalide», définie à l’alinéa 42(2)b) comme la date de l’invalidité même, sauf que la date à laquelle une personne est «réputée être devenue invalide» ne peut être antérieure de 15 mois par rapport à la date de la demande. Cette date serait le 2 juin 1996. (Comme je l’ai déjà expliqué, je présume aux fins de la présente partie de la discussion qu’elle est devenue invalide à cette date; autrement sa demande serait considérée, sauf en ce qui a trait au sous-alinéa 44(1)b)(iv), comme tardive.)

[14] Donc, si M^{me} Woodcock était devenue invalide le 2 juin 1996, sa période cotisable aurait pris fin en 1996. Est-ce qu’elle se serait qualifiée pour une pension d’invalidité en vertu du sous-alinéa 44(1)b)(i)? Non, parce qu’elle n’était pas une cotisante pendant au moins cinq des dix dernières années de sa période cotisable, c’est-à-dire de 1987 à 1996. Même en tenant compte de ses droits à pension attribués en vertu de l’article 55.1, elle n’aurait été une cotisante que pour quatre des dix dernières années de sa période cotisable (1989, 1990, 1991 et 1992).

[15] Sinon, est-ce qu’elle se serait qualifiée en vertu du sous-alinéa 44(1)b)(ii)? Non, parce qu’elle n’était pas une cotisante pendant au moins deux des trois dernières années de sa période cotisable, c’est-à-dire de 1994 à 1996 inclusivement. Encore une fois, même en tenant compte de ses droits à pension attribués en vertu de l’article 55.1, la dernière année au cours de laquelle elle a été une cotisante était 1993.

[16] Donc, il est clair que M^{me} Woodcock ne peut pas se qualifier pour une pension d’invalidité à moins que le sous-alinéa 44(1)b)(iv) ne lui vienne en aide.

L’effet du sous-alinéa 44(1)b)(iv)

[17] Pour les motifs expliqués ci-dessous, le droit à une pension d’invalidité de M^{me} Woodcock est sauvegardé par le sous-alinéa 44(1)b)(iv) si, mais seulement si, le ministre a l’obligation de donner un effet rétroactif à son attribution de droits à pension en vertu de l’article 55.1.

[18] Il est bien établi que le sous-alinéa 44(1)b)(iv) exige que le ministre détermine si un demandeur s’était

an applicant would have qualified for a disability pension if the application had been submitted earlier than it was. For the purposes of considering this question, I will abandon the assumption that Ms. Woodcock became disabled on June 2, 1996 and assume, as counsel for Ms. Woodcock has done, that she became disabled in 1993. That is the assumption most favourable to her, because it places the date of her disability immediately after the last year for which she has two consecutive years of pension credits.

[19] According to the Minister, if Ms. Woodcock had applied for a disability pension in 1993, she would not have qualified because her status as a contributor for two of the three years prior to her date of disability (that is, 1991 and 1992) is based solely on a section 55.1 attribution of pension credits that did not become effective until she applied for attribution on September 2, 1997. The Minister argues that the Pension Appeals Board erred in law in reaching a contrary conclusion.

[20] Counsel for Ms. Woodcock supports the decision of the Pension Appeals Board. She argues, citing *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, that the Minister's interpretation should be rejected because, it would defeat the objective of subparagraph 44(1)(b)(iv). She relies upon the agreed principle that subparagraph 44(1)(b)(iv) requires the Minister to determine whether Ms. Woodcock would have qualified for a disability pension if her application had been submitted in 1993. It bears repeating that this principle flows from the undisputed fact that subparagraph 44(1)(b)(iv) is intended to relieve applicants for a disability pension from the prejudice they would otherwise suffer because of a late application.

[21] If Ms. Woodcock had known in 1993 that she might qualify for a disability pension, and had applied for it at that time, she would also have applied at that time for an attribution of pension credits under section 55.1. The conditions for attribution were met at that time and it must follow that the attribution would have been authorized. Therefore, under the hypothetical question posed by subparagraph 44(1)(b)(iv), viewed realistically

qualifié pour une pension d'invalidité si la demande avait été déposée plus tôt qu'elle ne l'a été. Pour l'examen de cette question, je renoncerais à l'hypothèse selon laquelle M^{me} Woodcock est devenue invalide le 2 juin 1996 et je présumerai, comme l'a fait l'avocate de M^{me} Woodcock, qu'elle est devenue invalide en 1993. Il s'agit de l'hypothèse qui lui est la plus favorable, parce qu'elle place la date de son invalidité immédiatement après la dernière année pour laquelle elle a deux années consécutives de droits à pension.

[19] Selon le ministre, si M^{me} Woodcock avait demandé une pension d'invalidité en 1993, elle ne se serait pas qualifiée, puisque son statut de cotisante pendant deux des trois années avant sa date d'invalidité (c'est-à-dire, 1991 et 1992) était seulement basé sur une attribution de droits à pension en vertu de l'article 55.1 qui n'est pas entrée en vigueur avant qu'elle n'ait demandé l'attribution le 2 septembre 1997. Le ministre soutient que la Commission d'appel des pensions a commis une erreur de droit en en venant à une conclusion contraire.

[20] L'avocate de M^{me} Woodcock appuie la décision de la Commission d'appel des pensions. Elle soutient, citant l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, que l'interprétation du ministre devrait être rejetée, parce que cela irait à l'encontre de l'objectif recherché par le sous-alinéa 44(1)(b)(iv). Elle s'appuie sur le principe convenu selon lequel le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) exige que le ministre détermine si M^{me} Woodcock se serait qualifiée pour une pension d'invalidité si sa demande avait été déposée en 1993. Il n'est pas inutile de répéter ici que ce principe découle du fait incontesté que le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) a pour but de dégager les demandeurs de pension d'invalidité du préjudice qu'ils subiraient autrement en raison d'une demande tardive.

[21] Si M^{me} Woodcock avait su, en 1993, qu'elle pouvait se qualifier pour une pension d'invalidité et qu'elle avait formulé une demande en ce sens à ce moment-là, elle aurait également demandé, à ce moment-là, une attribution de droits à pension en vertu de l'article 55.1. Les conditions pour l'attribution étaient satisfaites à ce moment-là et il doit s'ensuivre que l'attribution aurait été autorisée. Par conséquent, en

in light of Ms. Woodcock's actual circumstances, her status as a contributor for two of the three years prior to 1993 would have been recognized immediately, and she would have qualified for a disability pension under subparagraph 44(1)(b)(ii).

[22] It is clear that under section 55.1, the only right that arises automatically upon divorce is the right to apply for an attribution of pension credits, and the attribution itself depends upon an application being made. There are circumstances in which the Minister may refuse to make a division or cancel a division, for example, under subsections 55.1(5) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 23; S.C. 1995, c. 33, s. 27] and 55.2(3) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 23] of the Act. However, in this case, none of those circumstances exist, or would have existed in 1993. Therefore, there is no basis upon which the Minister could have refused to accept a section 55.1 application submitted by Ms. Woodcock in 1993.

[23] Nothing in the *Canada Pension Plan* states that the effective date of a section 55.1 attribution can predate the application for attribution (except in the situations contemplated by section 55.3 [as enacted by S.C. 1991, c. 44, s. 9], involving an applicant who suffers from mental incapacity). On the other hand, there is nothing in the *Canada Pension Plan* that would preclude the Minister from recognizing a retrospective section 55.1 attribution in a case like this one, where subparagraph 44(1)(b)(iv) requires eligibility for a hypothetical pension to be determined on the basis of a hypothetical application as of some earlier date. The Minister has not suggested any basis for concluding that such an approach could cause prejudice to Ms. Woodcock's former spouse. Nor has the Minister argued that this manner of applying subparagraph 44(1)(b)(iv) would result in unreasonable or absurd consequences in other situations.

[24] It is arguable that this interpretation of the relevant provisions is not consistent with section 54.2 [as enacted by SOR/86-1133, s. 11; 93-290, s. 4] of the *Canada Pension Plan Regulations*, C.R.C., c. 385, as

regard de la question hypothétique posée par le sous-alinéa 44(1)b)(iv), vu de façon réaliste à la lumière de la situation réelle de M^{me} Woodcock, son statut de cotisante pendant deux des trois années précédant 1993 aurait été reconnu immédiatement et elle se serait qualifiée pour une pension d'invalidité en vertu du sous-alinéa 44(1)b)(ii).

[22] Il est clair qu'en vertu de l'article 55.1, le seul droit découlant automatiquement du divorce est celui de demander une attribution de droits à pension, et l'attribution elle-même dépend du fait qu'une demande en est faite. Il y a des circonstances dans lesquelles le ministre peut refuser d'effectuer un partage ou il peut annuler un partage, par exemple, en vertu des paragraphes 55.1(5) [édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 23; L.C. 1995, ch. 33, art. 27] et 55.2(3) [édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 23] de la Loi. Cependant, en l'espèce, ces circonstances n'existent pas ou n'existaient pas en 1993. Par conséquent, le ministre n'avait aucun fondement pour refuser d'accepter une demande liée à l'article 55.1 déposée par M^{me} Woodcock en 1993.

[23] Rien, dans le *Régime de pensions du Canada*, n'indique que la date de prise d'effet d'une attribution en vertu de l'article 55.1 pourra être antérieure à la demande d'attribution (sauf dans les situations envisagées par l'article 55.3 [édicte par L.C. 1991, ch. 44, art. 9], impliquant un demandeur souffrant d'incapacité mentale). D'un autre côté, il n'y a rien, dans le *Régime de pensions du Canada*, qui empêcherait le ministre de reconnaître une attribution rétroactive liée à l'article 55.1 dans un cas comme celui-ci, où le sous-alinéa 44(1)b)(iv) exige que l'admissibilité à une pension d'invalidité soit déterminée sur la base d'une demande hypothétique à une date antérieure quelconque. Le ministre n'a indiqué aucun fondement pour conclure qu'une telle approche pourrait occasionner un préjudice à l'ancien conjoint de M^{me} Woodcock. Le ministre n'a pas soutenu non plus que cette façon d'appliquer le sous-alinéa 44(1)b)(iv) aurait des conséquences déraisonnables ou absurdes dans d'autres situations.

[24] On peut soutenir que cette interprétation des dispositions pertinentes n'est pas compatible avec l'article 54.2 [édicte par DORS/86-1133, art. 11; 93-290, art. 4] du *Règlement sur le Régime de pensions du*

amended to September 2, 1997, which reads as follows:

54.2 (1) For the purposes of the Act,

(a) the effective date of the taking place of a division of unadjusted pensionable earnings is the last day of the month in which the information prescribed for the purposes of paragraph 55.1(1)(a) of the Act, and that is listed in subsection 54(2), is received by the Minister; or

(b) the effective date of the approval of a division of unadjusted pensionable earnings is the last day of the month in which the application referred to in paragraph 55.1(1)(b) or

(c) of the Act is received.

(2) The effective date of the attribution of pensionable earnings following the division is the first day of the month following the month in which the effective date of the taking place or approval of the division falls.

[25] This Regulation was made pursuant to subsection 55.2(11) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 23] of the *Canada Pension Plan*, which authorizes the Governor General in Council to make regulations prescribing the effective date of the approval or taking place of a division of unadjusted pensionable earnings and of the attribution of pensionable earnings following a division. This regulation would have no purpose if the effective date of the division of unadjusted pensionable earnings following a section 55.1 application must always be the date of the divorce.

[26] However, the interpretive approach adopted by the Pension Appeals Board does not require such an automatic retrospective effect in all cases. Rather, a section 55.1 attribution would be given retrospective effect only where subparagraph 44(1)(b)(iv) applies because of a late disability pension application, and even then it would apply only if the facts of the case make it reasonable to presume, as in this case, that the application for the disability pension and the section 55.1 application would have been submitted at or about the same time, and there is no reason to conclude that the section 55.1 application would not have been accepted if it had been made at that time.

Canada, C.R.C., ch. 385, dans sa forme modifiée en date du 2 septembre 1997, qui prévoit:

54.2 (1) Pour l'application de la Loi:

a) le partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension prend effet le dernier jour du mois au cours duquel le ministre reçoit les renseignements prescrits pour l'application de l'alinéa 55.1(1)a) de la Loi qui sont énumérés au paragraphe 54(2);

b) l'approbation du partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension prend effet le dernier jour du mois au cours duquel la demande visée aux alinéas 55.1(1)b) ou

c) de la Loi est reçue.

(2) L'attribution des gains ouvrant droit à pension à la suite d'un partage prend effet le premier jour du mois suivant celui de la date de prise d'effet du partage ou de son approbation.

[25] Cet article du Règlement a été édicté en application du paragraphe 55.2(11) [édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 23] du *Régime de pensions du Canada*, lequel autorise le gouverneur en conseil à faire un règlement fixant la date à laquelle prend effet le partage ou son approbation des gains non ajustés ouvrant droit à pension et celle à laquelle prend effet l'attribution de gains ouvrant droit à pension à la suite d'un partage. Cet article du règlement serait sans objet si la date à laquelle prend effet le partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension suivant une demande en vertu de l'article 55.1 devait toujours être la date du divorce.

[26] Cependant, la méthode interprétative adoptée par la Commission d'appel des pensions n'exige pas un tel effet rétroactif automatique dans tous les cas. On ne donnerait plutôt un effet rétroactif à une attribution en vertu de l'article 55.1 que lorsque le sous-alinéa 44(1)b)(iv) s'applique en raison d'une demande tardive de pension d'invalidité. Et même dans ce cas-là, il ne s'appliquerait que si les faits de la cause faisaient en sorte qu'il soit raisonnable de présumer, comme en l'espèce, que la demande de pension d'invalidité et celle relative à l'article 55.1 auraient été déposées à peu près au même moment, et il n'y a aucune raison de conclure que la demande en vertu de l'article 55.1 n'aurait pas été acceptée si elle avait été présentée à ce moment-là.

Conclusion

[27] For these reasons, this application for judicial review should be dismissed. As no costs have been sought, none should be awarded.

ISAAC J.A.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[28] MALONE J.A. (dissenting): I respectfully dissent from the majority reasons of Sharlow J.A. in this application for judicial review. My reasons follow.

[29] The respondent was born in 1952, and her contributory period commenced in 1970. That period ended on the date on which she was “deemed to have become disabled”, as defined in paragraph 42(2)(b) as the date of actual disability, except that the date on which a person is “deemed to have become disabled” cannot be earlier than 15 months prior to the date of application, i.e., June 2, 1996. For the reasons given by Sharlow J.A., I will also assume for the purposes of this part of my analysis that the respondent became disabled on that date.

[30] If the respondent had become disabled on June 2, 1996, her contributory period would have ended in 1996. She would have qualified for a disability pension under subparagraph 44(1)(b)(i) if she had been a contributor for at least five of the last ten years of her contributory period, i.e., from 1987 to 1996. Alternatively she would have qualified under subparagraph 44(1)(b)(ii) if she had been a contributor for at least two of the last three years of her contributory period, i.e., from 1994 to 1996.

[31] The respondent was a contributor in respect of her own employment for three years, 1970, 1984 and 1989, but only one of those years falls within the ten-year period. She had additional pension credits attri-

Conclusion

[27] Pour ces motifs, la présente demande de contrôle judiciaire devrait être rejetée. Comme aucune demande n’a été faite quant aux dépens, on ne devrait pas en accorder.

LE JUGE ISAAC, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

* * *

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par

[28] LE JUGE MALONE, J.C.A. (dissident): En toute déférence, je ne puis souscrire aux motifs de la majorité prononcés par le juge Sharlow, J.C.A. dans la présente demande de contrôle judiciaire. Voici mes motifs:

[29] La défenderesse est née en 1952 et sa période cotisable a commencé en 1970. Cette période a pris fin à la date à laquelle elle était «réputée être devenue invalide», telle que définie à l’alinéa 42(2)b) comme la date de l’invalidité même, sauf que la date à laquelle une personne est «réputée être devenue invalide» ne peut être antérieure de 15 mois par rapport à la date de la demande, c’est-à-dire le 2 juin 1996. Pour les motifs indiqués par le juge Sharlow, je présumerai également, aux fins de la présente partie de mon analyse, que la défenderesse est devenue invalide à cette date.

[30] Si la défenderesse était devenue invalide le 2 juin 1996, sa période cotisable aurait pris fin en 1996. Elle se serait qualifiée pour une pension d’invalidité en vertu du sous-alinéa 44(1)b)(i) si elle avait été une cotisante pendant au moins cinq des dix dernières années de sa période cotisable, c’est-à-dire de 1987 à 1996. Sinon, elle se serait qualifiée en vertu du sous-paragraphe 44(1)b)(ii) si elle avait été une cotisante pendant au moins deux des trois dernières années de sa période cotisable, c’est-à-dire de 1994 à 1996.

[31] La défenderesse a été une cotisante par rapport à son propre emploi pendant trois ans, 1970, 1984 et 1989, mais seule une de ces années tombe à l’intérieur de la période de dix ans. On lui a attribué des

buted to her under section 55.1, but only for three additional years falling within the ten-year period, i.e., 1990 to 1992. It follows that she could not have qualified for a disability pension under subparagraph 44(1)(b)(i) because she was a contributor for only four of the years from 1987 to 1996. Furthermore, she could not have qualified under subparagraph 44(1)(b)(ii) because she was not a contributor for any of the last three years of her contributory period, namely 1994 to 1996.

[32] I agree with Sharlow J.A. that the respondent cannot qualify for a disability pension unless subparagraph 44(1)(b)(iv) operates in her favour. Entitlement to a disability pension is preserved by that subparagraph only if the Minister is obliged to give retroactive effect to her section 55.1 attribution of pension credits. Subparagraph 44(1)(b)(iv) requires the Minister to determine whether an applicant would have qualified for a disability pension if the application had been submitted earlier than it was. For this part of my analysis, I will abandon the assumption that the respondent became disabled on June 2, 1996 and assume that she became disabled in 1993. This assumption, advanced by her counsel, places the date of her disability immediately after the last year for which she has two consecutive years of pension credits.

[33] The Minister urges that, if the respondent had applied for a disability pension in 1993, she would not have qualified because her status as a contributor for two of the three years prior to her date of disability, namely 1991 and 1992, is based solely on a section 55.1 attribution of pension credits that did not become effective until she applied for attribution on September 2, 1997. The Pension Appeals Board is said to have erred in law in reaching a contrary conclusion.

[34] Based on *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, counsel for the respondent argues that the Minister's analysis is incorrect because, unless Ms. Woodcock's section 55.1 attribution is given retroactive

droits à pension additionnels en vertu de l'article 55.1, mais pour seulement trois années additionnelles tombant à l'intérieur de la période de dix ans, c'est-à-dire 1990 à 1992. Il s'ensuit qu'elle n'aurait pas pu se qualifier pour une pension d'invalidité en vertu du sous-alinéa 44(1)b(i), puisqu'elle n'a été une cotisante que pendant quatre années entre 1987 et 1996. De plus, elle n'aurait pas pu se qualifier pour une pension d'invalidité en vertu du sous-alinéa 44(1)b(ii), puisqu'elle n'a été une cotisante pendant aucune des trois dernières années de sa période cotisable, à savoir de 1994 à 1996.

[32] Je suis d'accord avec le juge Sharlow lorsqu'elle affirme que la défenderesse ne peut se qualifier pour une pension d'invalidité, à moins que le sous-alinéa 44(1)b(iv) n'opère en sa faveur. Le droit à une pension d'invalidité n'est préservé, par ce sous-alinéa, que si le ministre est tenu de donner un effet rétroactif à son attribution de droits à pension en vertu de l'article 55.1. Le sous-alinéa 44(1)b(iv) exige que le ministre détermine si un demandeur se serait qualifié pour une pension d'invalidité si la demande avait été déposée plus tôt qu'elle ne l'a été. Pour la présente partie de mon analyse, je renoncerai à l'hypothèse selon laquelle la défenderesse est devenue invalide le 2 juin 1996 et je présumerai qu'elle est devenue invalide en 1993. Cette hypothèse, avancée par son avocate, place la date de son invalidité immédiatement après la dernière année pour laquelle elle a deux années consécutives de droits à pension.

[33] Le ministre insiste sur le fait que, si la défenderesse avait demandé une pension d'invalidité en 1993, elle ne se serait pas qualifiée parce que son statut comme cotisante pendant deux des trois années précédant sa date d'invalidité, à savoir 1991 et 1992, n'est basé que sur une attribution de droits à pension en vertu de l'article 55.1 qui n'a pas pris effet avant qu'elle ne demande une attribution le 2 septembre 1997. On affirme que la Commission d'appel des pensions a commis une erreur de droit en en venant à une conclusion contraire.

[34] En se basant sur l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, l'avocate de la défenderesse soutient que l'analyse du ministre est incorrecte parce que, à moins que l'on ne donne un effet rétroactif à

effect, the objective of subparagraph 44(1)(b)(iv) would be curtailed. Subparagraph 44(1)(b)(iv) is said to be intended to relieve disabled persons from losing entitlement to a disability pension merely because of a late application. This submission is based on the premise that the respondent had an absolute entitlement to the attributed pension credits upon her divorce in 1993 even though she did not actually apply for them until 1997. If that is so, a section 55.1 attribution should be treated as though it had been made in 1993, no matter when the application for attribution was made.

[35] I am unable to accept that premise. In my analysis, under section 55.1, the only right that arises automatically upon divorce is the right to apply for an attribution of pension credits. The attribution itself depends upon an application being made. It may be that the Minister cannot refuse attribution if an application is made and she is satisfied that the conditions are met, but she cannot authorize the attribution until the application is made. Indeed, there are circumstances in which the Minister may refuse to make a division or cancel a division, as for example, under subsections 55.1(5) and 55.2(3) of the Act, which read in part as follows:

55.1 (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 may be, if the Minister is satisfied that

(a) benefits are payable to or in respect of both spouses or former spouses; and

(b) 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.

...

55.2 (1) . . .

(3) Where

(a) a spousal agreement entered into on or after June 4, 1986 contains a provision that expressly mentions this Act and indicates the intention of the spouses or former spouses that there be no division of unadjusted pensionable

l'attribution de M^{me} Woodcock liée à l'article 55.1, l'objectif visé par le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) serait entravé. On affirme que le sous-alinéa 44(1)(b)(iv) a pour but de dégager les personnes invalides de la perte du droit à une pension d'invalidité simplement en raison d'une demande tardive. Cette observation est basée sur la prémisse que la défenderesse avait un droit absolu aux droits à pension attribués par suite de son divorce en 1993, bien qu'elle ne les ait pas réellement demandés avant 1997. Si tel est le cas, une attribution en vertu de l'article 55.1 devrait être traitée comme si elle avait été faite en 1993, peu importe le moment où la demande d'attribution a été faite.

[35] Je ne peux pas accepter cette prémisse. Selon mon analyse, en application de l'article 55.1, le seul droit découlant automatiquement du divorce est celui de demander une attribution de droits à pension. L'attribution elle-même dépend du fait qu'une demande en est faite. Il est possible que le ministre ne puisse refuser l'attribution si une demande en est faite et s'il est convaincu que les conditions sont satisfaites, mais il ne peut autoriser l'attribution tant qu'aucune demande n'est faite. En fait, il y a des circonstances dans lesquelles le ministre peut refuser d'effectuer un partage ou il peut l'annuler, comme par exemple, en vertu des paragraphes 55.1(5) et 55.2(3) de la Loi qui prévoient:

55.1 (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, comme il peut l'annuler, selon le cas, s'il est convaincu que:

a) des prestations sont payables aux deux conjoints ou anciens conjoints, ou à leur égard;

b) le montant des deux prestations a diminué lors du partage ou diminuerait au moment où il a été proposé que le partage ait lieu.

[. . .]

55.2 (1) [. . .]

(3) Dans les cas où les conditions suivantes sont réunies:

a) le 4 juin 1986 ou après, un contrat matrimonial est conclu et contient une disposition qui fait expressément mention de la présente loi et qui exprime l'intention des conjoints de ne pas faire le partage, en application de

earnings under section 55 or 55.1,

(b) that provision of the spousal agreement is expressly permitted under the provincial law that governs the spousal agreement, and

(c) that provision of the spousal agreement has not been invalidated by a court order,

the Minister shall not make a division under section 55 or 55.1.

[36] It follows, then, that *prima facie* the effective date of the attribution cannot predate the application. The *Canada Pension Plan* does not state that the effective date of a section 55.1 attribution can predate the application for attribution, except in the situations contemplated by section 55.3, involving an applicant who suffers from mental incapacity, and there is no basis for concluding that such automatic retroactivity is necessarily implied. In my view, even under the broad, purposive approach mandated by *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.*, *supra*, and more recently in *Sarvanis v. Canada* (2002), 210 D.L.R. (4th) 263 (S.C.C.), at paragraph 24, an interpretation which favours automatic retroactivity on the particular facts of this case places too great a strain on the language of the statute.

[37] I take comfort in this conclusion by having reference to another part of the statutory scheme that contradicts the inference that a section 55.1 attribution is automatically or by necessary implication retroactive to the date of divorce. In particular, I refer to section 54.2 of the *Canada Pension Plan Regulations*, C.R.C., c. 385 as amended to September 2, 1997, which would have no purpose if the effective date of the division of unadjusted pensionable earnings following a section 55.1 application must always be the date of the divorce.

[38] Accordingly, this application for judicial review should be allowed without costs and the decision of the Pension Appeals Board vacated, and the matter should be referred back to a differently constituted panel for redetermination in accordance with these reasons.

l'article 55 ou 55.1, des gains non ajustés ouvrant droit à pension;

b) la disposition en question du contrat matrimonial est expressément autorisée selon le droit provincial applicable à ce contrat;

c) la disposition en question du contrat matrimonial n'a pas été annulée aux termes d'une ordonnance d'un tribunal,

le ministre n'effectue pas le partage en application de l'article 55 ou 55.1.

[36] Il s'ensuit alors que, *prima facie*, la date de prise d'effet de l'attribution ne peut pas être antérieure à la demande. Le *Régime de pensions du Canada* n'indique pas que la date de prise d'effet d'une attribution en vertu de l'article 55.1 puisse être antérieure à la demande d'attribution, sauf dans les situations envisagées par l'article 55.3, impliquant un demandeur souffrant d'incapacité mentale. De plus, il n'existe aucun fondement pour conclure qu'une telle rétroactivité automatique est nécessairement implicite. À mon avis, même dans le cadre de l'interprétation large fondée sur l'objet visé, prescrite par l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.*, précité, et plus récemment dans l'arrêt *Sarvanis c. Canada* (2002), 210 D.L.R. (4th) 263 (C.S.C.), au paragraphe 24, une interprétation favorisant une rétroactivité automatique concernant les faits particuliers de l'espèce est difficilement conciliable avec le libellé de la loi.

[37] Dans cette conclusion, je m'appuie sur une autre partie du système législatif qui contredit l'inférence selon laquelle une attribution en vertu de l'article 55.1 est automatiquement, ou par voie de conséquence nécessaire, rétroactive à la date du divorce. En particulier, je me réfère à l'article 54.2 du *Règlement sur le Régime de pensions du Canada*, C.R.C., ch. 385, dans sa forme modifiée en date du 2 septembre 1997, lequel serait sans objet si la date de prise d'effet du partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension suivant une demande en vertu de l'article 55.1 devait toujours être la date du divorce.

[38] Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire devrait être accueillie sans frais, la décision de la Commission d'appel des pensions devrait être annulée et l'affaire devrait être renvoyée devant un tribunal différemment constitué pour un nouvel examen en conformité avec les présents motifs.