



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *B. K. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2016 TSSDASR 307

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-163

ENTRE :

B. K.

Appelant

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social
(antérieurement ministre des Ressources humaines et du Développement des
compétences)

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Neil Nawaz

DATE DE LA DÉCISION: Le 10 août 2016

MOTIFS ET DÉCISION

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli.

INTRODUCTION

[2] Le présent appel est formé contre une décision rendue le 15 octobre 2015 par la division générale (DG) du Tribunal de la sécurité sociale (Tribunal), qui avait rejeté la demande de pension d'invalidité de l'appelant au motif que ce dernier n'avait pas prouvé que son invalidité était grave au sens du *Régime de pensions du Canada* (Loi) au moment où sa période minimale d'admissibilité (PMA) a pris fin, le 31 décembre 2013. Le 30 avril 2016, la division d'appel (DA) a accordé la permission d'en appeler au motif que la DG pourrait avoir commis une erreur dans sa décision.

APERÇU

[3] L'appelant a présenté une demande de pension d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC) en septembre 2012, alors qu'il avait 56 ans. L'appelant est né en Europe de l'Est et a immigré au Canada en 1977. Il a travaillé pendant 12 ans comme machiniste pour le Canadien Pacifique avant d'obtenir un diplôme en ingénierie électronique après avoir terminé un programme de deux ans au Red River College de X. Il a par la suite travaillé pour différents employeurs comme ingénieur technologue se spécialisant dans les accélérateurs nucléaires. Il a plus récemment travaillé au centre de cancérologie de l'hôpital Lakeridge Health à X, un emploi qu'il a occupé de novembre 2006 à mai 2010, date à laquelle il a été mis à pied. Il s'était précédemment blessé au dos en trébuchant alors qu'il transportait une large plaque de métal au travail.

[4] Après avoir été mis à pied, l'appelant a reçu un diagnostic de rétinopathie diabétique en août 2011, à la suite duquel il a finalement dû subir neuf opérations au laser. Il a ensuite été

déterminé que l'appelant avait souffert de diabète pendant six ou sept ans avant de recevoir un traitement, ce qui a eu pour effet d'endommager les nerfs de ses yeux et de ses pieds.

[5] Durant une audience en personne tenue le 23 septembre 2015, l'appelant a déclaré qu'il n'était plus capable de travailler en raison de son diagnostic de diabète et de la rétinopathie associée, quoiqu'il ait postulé différents emplois, démarches qui se sont avérées infructueuses. Il prenait des médicaments en quantité importante pour traiter ses problèmes de santé, incluant aussi une dépression, de l'anxiété, de l'hypertension artérielle et le TDAH (trouble déficitaire de l'attention avec hyperactivité). L'appelant a dit avoir l'impression d'être coincé dans un cercle vicieux : il devait prendre des médicaments pour soulager sa douleur et demeurer le plus fonctionnel possible, mais ces médicaments le handicapait également. Il souhaitait d'abord et avant tout à contrôler son diabète de façon à demeurer capable de marcher, puisqu'il entrevoyait sa santé se détériorer très rapidement s'il fallait qu'il soit immobilisé.

[6] Dans la décision qu'elle a rendue le 15 octobre 2015, la DG a conclu que l'appelant était capable de travailler dans certaines conditions. Après avoir examiné la preuve médicale, la DG a conclu que le diabète de l'appelant était contrôlé grâce à des injections quotidiennes d'insuline et au suivi régulier de son taux glycémique. Quoique la DG ait accepté le témoignage de l'appelant, selon lequel il était atteint de lésions nerveuses des suites d'un diabète qui n'avait ni été diagnostiqué ni été traité, elle a conclu que rien n'indiquait que ces affections l'empêchaient de détenir toute occupation véritablement rémunératrice.

[7] Le 14 janvier 2016, l'appelant a présenté une demande de permission d'en appeler à la DA du Tribunal, dans laquelle il alléguait que la DG avait commis de nombreuses erreurs. J'ai décidé qu'il n'était pas nécessaire de tenir une audience orale et de plutôt instruire l'appel sur le fondement du dossier documentaire pour les raisons suivantes :

- a) Le dossier est complet et ne nécessite aucune clarification;
- b) Le mode d'audience était conforme aux exigences prescrites au *Règlement du Tribunal de la sécurité sociale*, voulant qu'il faut procéder de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.

[8] L'appelant a présenté des observations dans sa demande de permission d'en appeler, et a également déposé d'autres observations le 13 juin 2016. L'intimé a déposé ses observations écrites à la même date.

DROIT APPLICABLE

[9] Conformément au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), les seuls moyens d'appel sont les suivants :

- a) la DG n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) la DG a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
- c) la DG a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

NORME DE CONTRÔLE

[10] Jusqu'à récemment, il était convenu que les appels devant la DA étaient régis par les normes de preuve énoncées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*¹. Dans les affaires où des erreurs de droit ou des manquements aux principes de justice naturelle sont allégués, il était établi que la norme applicable était celle de la décision correcte, faisant état d'un seuil inférieur de déférence devant être montré envers un tribunal administratif, souvent comparé à une cour de première instance. Dans les affaires où des conclusions de fait erronées sont alléguées, la norme applicable est celle de la décision raisonnable, témoignant d'une certaine réticence à toucher aux conclusions de l'instance responsable d'instruire la preuve factuelle.

[11] Cette approche a été balayée d'un revers de main par la Cour d'appel fédérale dans la décision *Canada (MCI) c. Huruglica*², qui a établi que les tribunaux administratifs ne devraient pas recourir à des normes de contrôle conçues pour être appliquées dans les cours d'appel. Les

¹ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 RCS 190, 2008 CSC 9

² *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93

tribunaux administratifs doivent plutôt se fier d'abord à leurs lois constitutives pour mieux saisir la portée de leur rôle.

QUESTIONS EN LITIGE

[12] Les questions dont je suis saisi sont les suivantes :

- a) Quelle norme de contrôle, le cas échéant, faut-il appliquer lors de l'examen de décisions de la DG?
- b) La DG a-t-elle fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée lors de son examen de la consommation d'analgésiques narcotiques de l'appelant et de leurs dosages?

OBSERVATIONS

Norme de contrôle

[13] L'appelant n'a présenté aucune observation écrite au sujet de la norme de contrôle qui doit être appliquée ou du niveau de déférence dont la DA doit faire preuve à l'égard des décisions de la DG.

[14] L'intimé a noté que la Cour d'appel fédérale n'a pas encore déterminé l'approche exacte que doit appliquer la DA lorsqu'elle examine des décisions de la DG portées en appel. L'intimé a reconnu l'affaire *Huruglica*, laquelle, il a indiqué, a confirmé que l'analyse de la DA devrait être influencée par des facteurs tels la terminologie de la loi habilitante, l'intention de la législature à la création du tribunal et le pouvoir de celle-ci d'établir une norme de contrôle si elle le souhaite. L'intimé était d'avis que l'affaire *Huruglica* n'a pas considérablement changé la norme qu'il faut appliquer aux erreurs de fait alléguées; la terminologie employée à l'alinéa 58(1)c) de la Loi sur le MEDS a continué de laisser cours à un éventail de résultats acceptables.

[15] L'intimé soutient que la DA ne devrait pas statuer de nouveau sur des questions pour lesquelles la DG détient un avantage considérable à titre de juge des faits. La terminologie des articles 58 et 59 de la Loi sur le MEDS montre que le Parlement avait l'intention que la DA

fasse preuve de déférence à l'égard des conclusions de fait et des conclusions mixtes de fait et de droit de la DG.

Conclusion relative aux analgésiques narcotiques et à leurs dosages

[16] Dans sa demande de permission d'en appeler, l'appelant a allégué que la DG a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée quand celle-ci a décrit de la façon suivante le dosage de ses analgésiques [traduction] : « Endocet 5 mg oxycodone/325 mg acétaminophène 2 comprimés 4 fois par jour ». L'appelant a indiqué que ces dosages n'étaient pas exacts en date de sa PMA et que son ordonnance était plutôt la suivante [traduction] : « Endocet 5 mg oxycodone/325 mg acétaminophène 2 comprimés 3 fois par jour et 12 mg Hydromorph Cotin [sic] une fois par nuit ». Il a allégué que cela correspondait à 100 mg de morphine ou à 12 comprimés de Percocet par jour.

[17] Le 13 juin 2016, l'appelant a soumis une fiche d'information intitulée [traduction] « Conversion et durée d'analgésiques opioïdes », qu'il avait préparée lui-même, ainsi que des documents à l'appui consistant de feuilles imprimées depuis des sites Web de nature médicale.

[18] Dans des observations écrites, l'intimé a allégué que la DG n'a pas fondé sa décision sur une erreur de fait tirée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. Même si la DG n'a pas inclus de façon explicite les 12 mg de Hydromorph Contin au paragraphe 13 de sa décision, les motifs de la DG montrent qu'elle a tenu compte des effets potentiels que pourraient avoir des médicaments à base de narcotiques sur les capacités fonctionnelles de l'appelant. Comme l'a établi la décision *Simpson c. Canada*³, les décideurs administratifs ne sont pas tenus de mentionner chacun des éléments de preuve qui leur ont été présentés. La DG a noté aux paragraphes 13 et 16 de sa décision que l'appelant consommait une quantité importante de médicaments d'ordonnance, lesquels, il avait l'impression, affectaient ses capacités fonctionnelles.

[19] L'intimé suggère que, en l'espèce, l'omission du Hydromorph Contin par la DG était mineure et n'avait eu que peu d'influence, voire aucune, sur sa décision finale. La DG était consciente que l'appelant puisse souffrir d'effets secondaires semblables, puisque ceux du

³ *Simpson c. Canada (Procureur général)*, [2012 CAF 82](#)

Hydromorph Contin, notamment des étourdissements, de la somnolence et des nausées, s'apparentaient aux effets secondaires pouvant être causés par plusieurs des autres médicaments prescrits précédemment à l'appelant. L'Endocet, plus précisément, était un autre médicament à base de narcotiques dont la DG avait explicitement fait mention et dont les effets secondaires potentiels, les précautions et les interactions médicamenteuses sont semblables à ceux du Hydromorph Contin.

[20] L'intimé soutient également que la DG a été raisonnable lorsqu'elle a conclu que rien ne corrobore la prétention d'invalidité de l'appelant. Le seul élément de preuve à l'appui du témoignage de l'appelant sur les effets secondaires était de la documentation générique, non spécifique au cas de l'appelant, préparée par des fabricants pharmaceutiques. En fait, aucun des médecins de l'appelant n'avait indiqué qu'il était incapable de travailler ou de se recycler. L'omission par inadvertance du Hydromorph Contin n'était pas une erreur abusive ou arbitraire qui invalide le raisonnement de la DG.

ANALYSE

Norme de contrôle

[21] Bien que l'affaire *Huruglica* traite d'une décision qui provenait de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, elle a des incidences sur d'autres tribunaux administratifs. Dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a indiqué qu'il n'était pas inapproprié de puiser dans les principes du contrôle judiciaire, comme le prescrit *Dunsmuir*, dans le cadre d'instances administratives, puisque celles-ci peuvent refléter des priorités législatives qui diffèrent de l'impératif constitutionnel de préserver la primauté du droit. « [...] [O]n ne doit pas simplement présumer que ce qui était réputé être la politique la plus appropriée pour les juridictions d'appel vaut également pour certains organismes administratifs d'appel. »

[22] Cette prémisse amène la Cour à déterminer le critère approprié qui découle entièrement de la loi habilitante d'un tribunal administratif :

[...] la détermination du rôle d'un organisme administratif d'appel spécialisé est purement et essentiellement une question d'interprétation des lois, parce que le législateur peut concevoir tout type de structure administrative à plusieurs niveaux pour répondre à n'importe quel contexte. L'interprétation de la loi appelle l'analyse des mots de la *LIPR* [*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*] [...] et son

objet [...] L'approche textuelle, contextuelle et téléologique requise par les principes d'interprétation législative modernes nous donne tous les outils nécessaires pour déterminer l'intention du législateur en ce qui a trait aux dispositions pertinentes de la *LIPR* et au rôle de la SAR [Section d'appel des réfugiés].

[23] Par conséquent, la norme de la décision raisonnable ou celle de la décision correcte ne s'applique pas en l'espèce à moins que ces mots ou leurs variantes figurent spécifiquement dans la loi constitutive. En appliquant cette approche à la Loi sur le MEDS, on remarque que les alinéas 58(1)*a*) et *b*) ne qualifient pas les erreurs de droit ou les manquements à la justice naturelle, ce qui suggère que la DA ne devrait pas faire preuve de déférence à l'égard des interprétations de la DG.

[24] Le mot [*traduction*] « déraisonnable » ne figure pas à l'alinéa 58(1)*c*), où il est question de conclusions de fait erronées. En revanche, le critère comprend les qualificatifs « abusive ou arbitraire » et « sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance ». Comme on l'a suggéré dans l'affaire *Huruglica*, il faut donner à ces mots leur propre interprétation, mais le libellé suggère que la DA devrait uniquement intervenir si la DG fonde sa décision sur une erreur qui est manifestement grossière ou contraire au dossier.

Analgsiques narcotiques et dosages

[25] Un examen des éléments matériels me porte à croire que la DG a effectivement commis une erreur de fait. Au paragraphe 13 de sa décision, la DG a noté que l'appelant avait [*traduction*] « déclaré aujourd'hui prendre une quantité importante de médicaments d'ordonnance pour traiter ses problèmes de santé », après quoi elle a dressé une longue liste de médicaments et de leurs dosages, parmi lesquels se trouvait l'extrait suivant [*traduction*] : « Endocet 5 mg oxycodone/325 mg acétaminophène 2 comprimés 4 fois par jour ». Il s'agit d'une liste fournie par l'appelant dans sa lettre du 2 avril 2013 (p.GD5-12) demandant une révision, mais qui a été mise à jour huit mois plus tard. Dans un horaire accompagnant son appel devant la DG du 2 janvier 2014 (p. GD1A-8), l'appelant avait dressé une liste de médicaments, incluant ce qui suit [*traduction*] : « Endocet 5 mg oxycodone/325 mg acétaminophène 2 comprimés 3 fois par jour et 12 mg Hydromorph Cotin [sic] une fois par nuit ».

[26] Quoique cette erreur puisse ne pas être « abusive ou arbitraire », je crois qu'il soit juste de dire que la DG l'ait commise « sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance ». Je

reconnais qu'il ne semble exister aucun autre élément de preuve que les déclarations écrites de l'appelant qui corrobore sa prétention selon laquelle les dosages des analgésiques qui lui prescrits ont été augmentés entre avril 2013 et janvier 2014. Cependant, la DG n'a jamais remis en question la crédibilité de l'appelant, et il n'y a pas lieu de douter que du Hydromorph Contin lui ait été prescrit avant sa PMA (quoique l'on ignore toujours qui le lui aurait prescrit et pour quelle raison). Après avoir examiné la séquence pertinente de l'enregistrement de l'audience, je suis effectivement persuadé que la DG a commis une erreur. Vers 1 minute 4 secondes de l'enregistrement, le membre de la DG a mentionné la liste de médicaments du 2 janvier 2014 et a demandé à l'appelant si celle-ci était toujours. L'appelant a clairement répondu qu'il n'y avait eu aucun changement dans ses ordonnances, ce qui suggère que la DG s'est fondée sur la liste obsolète lorsqu'est venu le moment de préparer sa décision.

[27] La question qui en découle consiste à déterminer si, en omettant le Hydromorph Contin, la DG a commis une erreur qui était une erreur déterminante. Autrement dit, la DG a-t-elle fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée et l'issue de sa décision aurait-elle pu être différente n'eut-elle pas commis cette erreur? D'après la prépondérance des probabilités, il me faut répondre par l'affirmative. Même si je reconnais qu'il faut faire preuve de déférence à l'égard des questions touchant des conclusions de fait de la DG, je remarque en l'espèce que l'erreur commise par la DG ne relève ni d'une interprétation ou d'un point de vue; il s'agit d'une erreur évidente et non équivoque. Elle a été commise après que l'appelant ait indiqué dans son témoignage que les lésions nerveuses à ses pieds causées par son diabète, avant sa découverte, étaient ce qui l'inquiétait le plus sur le plan de sa santé. Il a déclaré soulager sa douleur par l'entremise de doses de plus en plus fortes d'analgésiques, lesquels entraînaient des effets secondaires, comme des étourdissements et de la somnolence, qui l'affectaient tout autant que ses affections principales. La DA a également ignoré une liste de médicaments qui avait été dressée à la date presque exacte de la fin de la PMA de l'appelant.

[28] L'intimé soutient que la DG a tenu compte du large éventail de médicaments que prenait l'appelant et a qualifié de « mineure » son omission du Hydromorph Contin étant donné que ses effets secondaires ressemblaient à ceux de l'Endocet, un autre analgésique narcotique que l'appelant prenait déjà. Je trouve que c'est argument est trop facile; quoiqu'il puisse être vrai que les deux analgésiques narcotiques peuvent entraîner des étourdissements, de la

somnolence et des nausées, le propos de l'appelant était plutôt qu'on lui avait prescrit une dose considérablement plus forte de narcotiques que ce que la DG a conclu dans sa décision, ayant omis l'ajout du Hydromorph Contin, et qu'il est raisonnable de présumer que les effets secondaires découlant d'une dose plus forte soient décuplés. L'intimé souscrit au choix de la DG qui a écarté la documentation [*traduction*] « générique » des fabricants pharmaceutiques, mais le fait que ces renseignements sur les effets secondaires des analgésiques narcotiques n'étaient pas spécifiques à l'appelant ne signifie pas qu'ils n'avaient aucune valeur. Selon moi, il aurait été raisonnable de déduire qu'un individu prenant une dose d'opioïdes comme celle que l'appelant a prétendu prendre éprouverait de la somnolence et des étourdissements dans une certaine mesure.

[29] L'appelant a soumis une fiche d'information sur les équivalences d'analgésiques opioïdes, mais aucun de ces éléments matériels n'a été présenté à la DG, et la DA n'est pas une instance où il convient habituellement d'examiner de nouveaux éléments de preuve. Cela dit, l'enregistrement de l'audience montre que l'appelant a essayé de faire valoir, dans ses observations orales, qu'une unité de Hydromorph Contin est plus puissante qu'une unité d'Endocet. Il semble que la DG n'ait pas reconnu la valeur de ce propos.

[30] Au paragraphe 30 de sa décision, la DG a tiré une conclusion défavorable d'après le fait que l'appelant n'avait pas allégué être affecté par ses médicaments dans le questionnaire à l'appui de sa demande de pension d'invalidité, tout en notant, à la phrase suivante, que l'appelant a allégué que ses médicaments le rendaient fatigué, étourdit, somnolent, et incapable de conduire. Selon moi, cette contraction évidente laisse paraître que la DG a adopté une approche incohérente relativement à la question des analgésiques de l'appelant et de l'incidence de leurs effets secondaires sur son aptitude à travailler.

[31] Je conclus donc que la DG a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée qu'elle a tirée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance, ce qu'elle a fait en ne tenant pas compte des 12 mg de Hydromorph Contin que l'appelant a prétendu prendre quotidiennement et, par conséquent, en écartant son témoignage selon lequel il souffrait d'effets secondaires débilissants et croissants, notamment de somnolence et d'étourdissements. Une telle omission était déterminante, puisque la cause de l'appelant était principalement fondée sur sa prétention

voulant qu'il était affecté par les analgésiques narcotiques, et que la DG a fondé sa décision sur sa conclusion voulant que les effets secondaires de ces médicaments étaient négligeables.

CONCLUSION

[32] Pour les motifs énoncés précédemment, l'appel est accueilli.

[33] L'article 59 de la Loi sur le MEDS prévoit les réparations que la DA peut accorder en appel. Pour prévenir toute crainte de partialité potentielle, il convient en l'espèce de renvoyer l'affaire à la DG pour qu'une nouvelle audience soit tenue devant un membre différent.



Membre de la division d'appel