



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *P. R. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2017 TSSDASR 512

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-226

ENTRE :

P. R.

Appelante

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Janet Lew

DATE DE LA DÉCISION : Le 3 octobre 2017

MOTIFS ET DÉCISION

APERÇU

[1] L'appelante interjette appel de la décision de la division générale datée du 6 novembre 2015 dans laquelle elle a conclu que l'appelante n'a pas établi qu'elle était atteinte d'une invalidité grave et prolongée pour les besoins du *Régime de pensions du Canada* à la fin de sa période minimale d'admissibilité le 31 décembre 2013. La division générale a conclu que l'appelante n'était donc pas admissible à une pension d'invalidité.

[2] J'ai accordé la permission d'en appeler au motif que la division générale pourrait avoir commis une erreur de droit en appliquant un critère juridique concernant la gravité différent de celui prévu à l'alinéa 42(2)a) du *Régime de pensions du Canada*. J'ai également accordé la permission d'en appeler au motif que la division générale pourrait avoir fondé sa décision sur des conclusions de fait erronées, tirées de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

[3] Les deux parties étaient représentées par un avocat. À l'exception des renseignements médicaux supplémentaires couvrant la période allant jusqu'au 5 janvier 2017, l'appelante a ni présenté des observations supplémentaires ni répondu aux observations écrites de l'intimé du 6 avril 2017. De plus, étant donné qu'aucune des deux parties n'a demandé une audience et que le dossier ne contient aucune lacune et ne nécessite aucune clarification, j'ai conclu qu'une audience n'est pas nécessaire et que l'affaire peut être tranchée sur la foi du dossier documentaire, conformément à l'alinéa 43a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

QUESTIONS EN LITIGE

[4] Je reconnais que l'appelante a soulevé plusieurs questions dans sa demande de permission d'en appeler, mais j'estime que, à l'exception des trois questions susmentionnées, ces questions ne soulevaient pas une cause défendable. Depuis, l'appelante n'a présenté aucune autre observation qui m'obligerait à revoir ces autres questions. Par conséquent, les questions que je dois trancher sont les suivantes :

- a. Puis-je tenir compte de nouveaux éléments de preuve?
- b. La division générale a-t-elle bien appliqué le critère juridique de gravité au titre du sous-alinéa 42(2)a(i) du *Régime de pensions du Canada*?
- c. La division générale a-t-elle 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, lorsqu'elle a conclu que l'appelante n'était pas atteinte de symptômes relatifs au syndrome du côlon irritable jusqu'à ce qu'elle reçoive officiellement le diagnostic du trouble en mars 2015?
- d. La division générale a-t-elle 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, lorsqu'elle a conclu que l'appelante avait conservé une capacité?

[5] Si la réponse à l'une des questions ci-dessus est affirmative, quelle est la décision appropriée en l'espèce?

MOYENS D'APPEL

[6] Au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (LMEDS), il est prévu que les seuls moyens d'appels sont les suivants :

- (a) la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

- (b) elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
- (c) elle 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.

a. Nouveaux éléments de preuve

[7] L'appelante a présenté des observations le 30 mai 2017 dans lesquelles elle a fourni des renseignements médicaux supplémentaires couvrant la période allant jusqu'au 5 janvier 2017 (document AD4). Ces documents ne faisaient pas partie du dossier documentaire dont la division générale était saisie.

[8] Comme je l'ai mentionné dans ma décision relative à la demande de permission d'en appeler, les nouveaux éléments de preuve ne sont généralement pas autorisés dans le cadre d'un appel étant donné les moyens d'appel limités prévus au paragraphe 58(1) de la LMEDS. Dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. O'Keefe*, 2016 CF 503, au paragraphe 28, le juge Manson a conclu ce qui suit :

Le critère pour obtenir la permission d'en appeler et la nature même de l'appel ont changé en vertu des articles 55 et 58 de la LMEDS. À la différence d'un appel présenté devant l'ancienne [Commission d'appel des pensions], qui était une audience de novo, un appel devant la [division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale] n'autorise pas le dépôt de nouveaux éléments de preuve et se limite aux trois moyens d'appel énumérés à l'article 58.

[9] Dans l'affaire *Cvetkovski c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 193, le juge Russel a conclu au paragraphe 31 que [traduction] « de nouveaux éléments de preuve sont acceptés qu'en des situations limitées [...] ». Plus récemment, dans l'affaire *Glover c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 363, la Cour fédérale a adopté et confirmé les motifs établis dans *O'Keefe*, et concluait que la division d'appel n'avait pas erré en refusant de tenir compte des nouveaux éléments de preuve liés à cette affaire dans le contexte d'une demande de permission d'en appeler. La Cour a aussi souligné que la LMEDS prévoit à l'article 66 les dispositions permettant à la division générale d'annuler ou de modifier une décision pour laquelle de nouveaux éléments de preuve sont présentés par l'entremise d'une demande.

[10] Même si j'ai déclaré dans la décision relative à la demande de permission d'en appeler que nouveaux éléments de preuve pouvaient être pris en considération dans des circonstances limitées, comme dans le cas où ils portent sur un des moyens d'appel, l'appelante ne fait pas valoir que les renseignements médicaux supplémentaires sont visés par l'une des exceptions ou qu'ils portent sur un des moyens d'appel. À l'exception de faire valoir que les renseignements médicaux supplémentaires démontrent qu'elle était atteinte de symptômes avant décembre 2013 et qu'elle a continué de suivre un traitement à long terme à la Headache Clinic [clinique de traitement des maux de tête] jusqu'en 2015 avant qu'il lui soit suggéré qu'elle pourrait obtenir une aide accrue à la Pain Clinic [clinique de traitement de la douleur], l'appelante n'a présenté aucune observation pouvant justifier que je tienne compte des renseignements médicaux supplémentaires. Elle déclare que ses symptômes ne se sont pas améliorés et qu'elle demeure invalide pour l'application du *Régime de pensions du Canada*. L'appelante fait valoir que les dossiers démontrent que son invalidité est grave et prolongée, car les traitements réguliers et continus n'ont entraîné aucune amélioration.

[11] Selon les faits portés à ma connaissance, je ne suis pas convaincue qu'il existe des motifs convaincants justifiant l'admission de renseignements médicaux supplémentaires, car rien ne démontre qu'ils sont visés par l'une des exceptions, comme la question de savoir s'ils portent sur l'un des moyens d'appel. Comme la Cour fédérale l'a conclu, un appel devant la division d'appel ne permet généralement pas la présentation de nouveaux éléments de preuve.

[12] Essentiellement, l'appelante demande une nouvelle appréciation. Cependant, comme je l'ai mentionné précédemment, le paragraphe 58(1) de la LMEDS prévoit seulement des moyens d'appel limités. Il ne permet pas d'apprécier la preuve ou d'entendre le témoignage à nouveau : *Tracey c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 1300.

b. Critère juridique relatif à la gravité

[13] L'appelante prétend que la division générale a commis une erreur de droit en appliquant un critère juridique beaucoup plus stricte que celui de la gravité prévu au sous-alinéa 42(2)a)(ii) du *Régime de pensions du Canada*. Ce sous-alinéa définit une invalidité grave comme un état qui rend une personne « régulièrement incapable de détenir une

occupation véritablement rémunératrice ». L'appelante prétend que, au lieu de déterminer si elle était régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice, la division générale a plutôt déterminé si elle était incapable de détenir tout type de travail ou si elle [traduction] « ne pouvait pas du tout travailler ». Au paragraphe 36 de sa décision, la division générale a déclaré ce qui suit :

[traduction]

Le Tribunal estime que la preuve ne démontre pas l'existence d'un trouble médical grave qui empêcherait l'appelante d'occuper tout type d'emploi. Même si D^r Emery déclare que les symptômes de l'appelante nuisent à sa capacité de travailler, il n'a pas conclu que l'appelante ne peut pas du tout travailler.

[14] Dans ma décision relative à la demande de permission d'en appeler, j'ai souligné que la division générale a bien énoncé le critère juridique relatif à la gravité au paragraphe 39, où elle a déclaré que l'appelante n'avait pas établi qu'elle était atteinte d'une invalidité grave qui la rendait régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice. Néanmoins, j'ai accordé la permission d'en appeler au motif qu'il y avait une cause défendable selon laquelle, si la division générale avait ultimement appliqué un critère de gravité différent de celui défini à l'alinéa 42(2)a) du *Régime de pensions du Canada*, comme on le laisse entendre au paragraphe 36, cela pourrait constituer une erreur de droit.

[15] L'intimé fait valoir que, à la lecture de la décision de la division générale dans son ensemble, il devient évident que la division générale a compris et appliqué le bon critère de gravité. L'intimé souligne que la division générale a énoncé le bon critère juridique relatif à la gravité au début de sa décision, au paragraphe 6. L'intimé fait remarquer que la division générale a également renvoyé à l'arrêt *Inclima c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 117, au paragraphe 38 :

Lorsqu'il existe des preuves de capacité au travail, l'appelant doit démontrer que ses efforts pour trouver un emploi et le conserver ont été infructueux pour des raisons de santé (*Inclima c. Canada [P.G.]*, 2003 CAF 117). L'appelante n'a pas fourni la preuve qu'elle a essayé de chercher un autre emploi (occasionnel, à temps partiel ou à temps plein) adapté à ses limitations physiques et qu'elle ne pouvait pas conserver cet emploi en raison de ses problèmes de santé. Par conséquent, il est

impossible de déclarer que l'appelante a satisfait au principe énoncé dans l'arrêt *Inclima*, précité.

[16] L'intimé soutient que, dans l'arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, [2011] 3 RCS 708, 2011 CSC 62, aux paragraphes 20 à 22, la Cour suprême du Canada a établi qu'il ne faut pas les motifs et le résultat de façon isolée, mais plutôt ensemble afin de déterminer si le résultat fait partie des issues possibles selon la norme de la décision raisonnable. L'intimé fait également valoir que les motifs doivent être complets et que, comme il a été déclaré par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Simpson c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 82, au paragraphe 10 : « [...] un tribunal n'est pas tenu de mentionner dans ses motifs chacun des éléments de preuve qui lui ont été présentés, mais il est présumé avoir examiné l'ensemble de la preuve. »

[17] L'intimé maintient que, même si la division générale a énoncé le critère de façon différente au paragraphe 36, il est évident dans l'ensemble que, selon les paragraphes 6 et 38, le membre a compris et appliqué le bon critère de gravité.

[18] Dans l'arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses*, la Cour suprême du Canada a abordé la question de savoir si la décision sous-jacente de l'arbitre a démontré « la justification de la décision [...] la transparence et l'intelligibilité ». La Cour suprême du Canada a conclu que les motifs ont démontré que l'arbitre était à la hauteur de la question en litige et qu'il est parvenu à un résultat faisant partie de la gamme d'issues raisonnables.

[19] Bien que je sois d'accord qu'il faut éviter de lire les motifs et les résultats de manière isolée et qu'il faut les lire en corrélation, la Cour d'appel fédérale a rejeté toute notion selon laquelle la division d'appel devrait effectuer une analyse de la norme de contrôle. Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Jean*, 2015 CAF 242, la Cour d'appel fédérale a déclaré ce qui suit au paragraphe 19 :

Lorsqu'elle agit à titre de tribunal administratif d'appel eu égard aux décisions rendues par la Division générale du Tribunal de la sécurité sociale, la Division d'appel n'exerce pas un pouvoir de surveillance de la nature de celui qu'exerce une cour supérieure. Au risque d'une confusion

des genres, il faut, me semble-t-il, se garder d'emprunter à la terminologie et au génie propre du contrôle judiciaire dans un contexte d'appel administratif. Non seulement la Division d'appel a-t-elle autant d'expertise que la Division générale du Tribunal de la sécurité sociale et [qu'elle] n'est [...] donc pas tenue de faire preuve de déférence, mais au surplus un tribunal administratif d'appel ne saurait exercer un pouvoir de contrôle et de surveillance réservé aux cours supérieures provinciales ou, pour les « offices fédéraux », à la Cour fédérale et à la Cour d'appel fédérale ». Lorsqu'elle entend des appels conformément au paragraphe 58(1) de la Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social, la Division d'appel n'a d'autre mandat que celui qui lui est conféré par les articles 55 à 69 de cette loi. Elle doit notamment déterminer si la Division générale a « rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier » (alinéa 58(1)b) de la Loi). Il n'est nul besoin de greffer à ce texte la jurisprudence qui s'est développée en matière de contrôle judiciaire.

[20] Par conséquent, à la lecture des motifs et du résultat en corrélation, je dois m'abstenir de le faire pour l'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable. Je dois plutôt lire les motifs et le résultat en corrélation afin d'obtenir un contexte, car cela pourrait offrir une clarté quant au critère que la division générale pourrait avoir appliqué pour évaluer la gravité de l'invalidité de l'appelante.

[21] Aux paragraphes 36 et 37, la division générale a analysé la preuve médicale. Au paragraphe 37, la division générale a souligné que l'appelante avait reçu plusieurs recommandations de traitement en 2014, mais qu'elle ne dispose pas d'une quantité suffisante d'éléments de preuve pour déterminer si l'appelante avait accepté ou suivi ces recommandations ainsi que le degré d'efficacité qu'elles auraient pu avoir. La division générale n'a pas rendu de conclusions particulières selon laquelle l'appelante avait refusé un traitement ou sur les répercussions que le non-respect de ces recommandations aurait pu avoir sur l'état médical de l'appelante. La division générale n'a pas rendu de conclusions particulières au paragraphe 37 relativement à la gravité de l'invalidité de l'appelante, autrement qu'en laissant entendre que, si l'appelante avait été capable de traiter sa fibromyalgie à l'aide de médicaments depuis 1990, sa fibromyalgie à elle seule ne pouvait pas être si grave. Cependant, cela ne tient pas compte des répercussions cumulatives de chaque trouble médical. Le paragraphe 37 ne prévoit aucune orientation ou mention du

critère selon lesquelles la division générale pourrait avoir appliqué pour évaluer la gravité de l'invalidité de l'appelante.

[22] Au paragraphe 36, la division générale semble avoir exigé que l'appelante présente une preuve selon laquelle elle ne pouvait pas travailler du tout afin d'établir qu'elle est atteinte d'une invalidité grave. La division générale a déclaré ce qui suit : [traduction] « Le Tribunal estime que la preuve ne démontre pas l'existence d'un trouble médical grave qui empêcherait l'appelante d'occuper tout type d'emploi. » En l'espèce, la division générale semblait définir un [traduction] « trouble médical grave » comme étant un trouble empêchant l'appelante d'effectuer tout type de travail. De plus, dans la phrase suivante, la division générale a déclaré ce qui suit : [traduction] « Même si D^f Emery déclare que les symptômes de l'appelante nuit à sa capacité de travailler, il n'a pas conclu que l'appelante ne peut pas du tout travailler. » Encore une fois, la division générale semblait demander que l'appelante établisse qu'elle n'est pas du tout capable de travailler. Rien dans le paragraphe 36 ne semble démontrer que la division générale a examiné si l'appelante était régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice ou qu'elle appliquait une forme abrégée de la définition de la gravité.

[23] L'intimé insiste que je conclue que, en énonçant correctement le critère juridique, la division générale l'a nécessairement bien appliqué. Cependant, en l'espèce, étant donné que la division générale a essentiellement défini un trouble médical grave comme étant un trouble [traduction] « qui empêcherait l'appelante de détenir tout type de travail », je ne peux pas être certain que, même si la division générale a bien énoncé le critère juridique relatif à la gravité aux paragraphes 6 et 39, elle l'a nécessairement bien appliqué. Je ne peux pas souscrire aux arguments de l'intimé à cet égard.

c. Capacité conservée

[24] L'appelante soutient que la division générale 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, pour conclure que l'appelante avait conservé une capacité selon les notes médicales de D^f Emery dans lesquelles il a déclaré que les symptômes de l'appelante influençaient sa capacité de travailler. La division générale a conclu que D^f Emery

[traduction] « n'a pas conclu que l'appelante ne peut pas du tout travailler ». Étant donné mes conclusions ci-dessus, il n'est pas nécessaire que j'aborde cette question.

d. Syndrome du côlon irritable

[25] Dans le même ordre d'idée, étant donné que j'accueille l'appel, il n'est pas nécessaire pour moi de déterminer si la division générale a commis une erreur sur la question de savoir si l'appelante aurait pu être atteinte du syndrome du côlon irritable ou de symptômes liés à ce trouble avant qu'elle reçoive un diagnostic officiel du trouble en mars 2015.

[26] Cependant, je n'estime pas que la division générale a conclu qu'elle ne pouvait pas avoir été atteinte de symptômes ou qu'elle ne pouvait pas être atteinte du trouble avant qu'un diagnostic officiel ait été posé. En effet, la division générale a convenu que l'appelante [traduction] « avait des limitations causées par des affections », mais elle a simplement conclu qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve selon lesquels ses déficiences étaient graves le 31 décembre 2013 ou avant cette date. La division générale a également souligné que D^r Emery avait produit plusieurs rapports médicaux, y compris un rapport datant d'aussi loin que mai 2012, dans lesquels il avait notamment posé un diagnostic de syndrome du côlon irritable à l'appelante. La division générale a souligné que D^r Emery était d'avis que, en octobre 2012, les symptômes de l'appelante l'empêchaient de travailler de façon constante et certainement à moins de 60 % de ses tâches régulières. La division générale a également souligné que l'appelante avait fait l'objet de nombreuses enquêtes relativement au syndrome du côlon irritable et qu'elle suivait un traitement pour ses symptômes, mais que cela n'avait entraîné aucune amélioration importante concernant ses symptômes ou sa fonctionnalité. Il est évident que la division générale était au courant que l'appelante avait reçu un diagnostic du syndrome du côlon irritable avant la fin de la période minimale d'admissibilité, mais elle a conclu que, dans l'ensemble, la preuve n'établit pas que l'appelante souffrait d'un trouble grave à la fin de sa période minimale d'admissibilité.

DÉCISION

[27] L'appel est accueilli. L'article 59 de la LMEDS prévoit que je peux renvoyer l'affaire devant la division générale aux fins de réexamen. Comme il n'est pas évident de savoir si la division générale a appliqué le critère juridique de la gravité comme il est défini dans le Régime de pensions du Canada, il convient que l'affaire soit renvoyée devant la division générale aux fins de réexamen.

Janet Lew
Membre de la division d'appel