



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *A. F. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2017 TSSDASR 677

Numéro de dossier du Tribunal : AD-17-180

ENTRE :

A. F.

Appelant

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Neil Nawaz

DATE DE LA DÉCISION : Le 23 novembre 2017

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

APERÇU

[2] L'appelant, A. F., fait appel d'une décision de la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) rejetant sa demande de pension d'invalidité au titre *Régime de pensions du Canada* (RPC).

[3] Monsieur A. F. a présenté une première demande de pension d'invalidité du RPC le 12 janvier 2007. À l'époque, le ministre de l'Emploi et du Développement social (ministre) avait déterminé que la période minimale d'admissibilité de monsieur A. F. prenait fin le 31 décembre 2007 et qu'il n'était pas invalide au sens du RPC à sa PMA ou avant cette date. Son appel devant l'ancien tribunal de révision du RPC, prédécesseur de la division générale, a été rejeté dans une décision datée du 12 février 2009.

[4] Le 22 juillet 2014, monsieur A. F. a présenté une seconde de pension d'invalidité du RPC. Comme il avait versé des cotisations additionnelles au RPC jusqu'à cette date, sa PMA prenait désormais fin le 31 décembre 2008. Malgré cela, le ministre a de nouveau rejeté la demande de monsieur A. F. en invoquant le principe de la chose jugée, puisqu'il n'était pas parvenu à démontrer qu'il était devenu invalide au cours de l'année entre le 31 décembre 2007, date à laquelle le tribunal de révision avait conclu qu'il n'était pas invalide, et le 31 décembre 2008, soit la nouvelle échéance de sa PMA (période visée).

[5] À l'audience devant la division générale, monsieur A. F. a témoigné qu'il était né au Portugal, où il était allé à l'école jusqu'en 8^e année. Après avoir immigré au Canada en 1984, à l'âge de 18 ans, il avait occupé des emplois dans le domaine de la construction et le domaine ouvrier, puis avait fini par devenir briqueteur. En décembre 2004, il est tombé d'un échafaudage et s'est blessé au dos, ce qui a causé une douleur permanente qui s'est aggravée l'année suivante, lorsqu'il a été impliqué dans un accident de la route. En 2008, il a tenté de se recycler comme chef, mais sa douleur au dos l'avait empêché de trouver un emploi.

[6] Dans sa décision datée du 1^{er} décembre 2016, la division générale a rejeté l'appel de monsieur A. F., jugeant qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves montrant qu'une invalidité grave et prolongée était apparue chez lui durant la période visée.

[7] Le 28 février 2016, monsieur A. F. a présenté une demande de permission d'en appeler à la division d'appel du Tribunal, reprochant à la division générale d'avoir commis différentes erreurs en rendant sa décision. Le 31 août 2017, j'ai accordé la permission d'en appeler comme j'avais jugé qu'il existait une cause défendable au motif que la division générale n'aurait pas observé un principe de justice naturelle quand elle a négligé de parler de la question de la chose jugée durant la partie orale de l'audience.

[8] Compte tenu de l'exigence du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, selon laquelle l'instance doit se dérouler de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent, j'ai décidé de ne pas tenir une audience de vive voix et d'examiner cet appel sur le fondement du dossier existant. Pour les motifs qui suivent, j'ai conclu qu'il faut maintenir la décision de la division générale.

QUESTIONS EN LITIGE

[9] Les questions que je dois trancher sont les suivantes :

Question 1 : Dans quelle mesure la division d'appel doit-elle faire preuve de déférence à l'égard des décisions de la division générale?

Question 2 : La division générale a-t-elle manqué à un principe de justice naturelle en ne parlant pas de la question de la chose jugée dans la partie orale de l'audience?

Question 3 : La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en invoquant le principe de la chose jugée malgré la nouvelle PMA?

Question 4 : La division générale a-t-elle conclu à tort que la preuve médicale ne révélait pas une détérioration notable de l'état de monsieur A. F. durant la période visée?

Question 5 : La division générale a-t-elle erré du fait qu'elle n'a pas tenu compte de l'issue du litige relatif à l'assurance invalidité de longue durée de monsieur A. F.?

Question 6 : La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en appliquant mal le critère « réaliste » conformément à *Villani c. Canada*?¹

ANALYSE

Question 1 : Dans quelle mesure la division d'appel doit-elle faire preuve de déférence à l'égard de la division générale?

[10] Les seuls moyens d'appel devant la division d'appel sont les suivants : la division générale a commis une erreur de droit, n'a pas observé un principe de justice naturelle, ou 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.² La division d'appel peut rejeter l'appel, rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen, ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision de la division générale.³

[11] Jusqu'à récemment, il était convenu que les appels à la division d'appel étaient régis par les normes de contrôle établies par la Cour suprême du Canada dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*⁴. Dans les affaires où sont allégués des manquements aux principes de justice naturelle ou des erreurs de droit, la norme applicable était celle de la décision correcte, qui commandait un degré inférieur de déférence envers un tribunal administratif de première instance. Dans les affaires comportant des allégations de conclusions de fait erronées, la norme applicable était celle de la décision raisonnable, témoignant d'une réticence à toucher à des conclusions tirées par l'organe chargé d'instruire la preuve factuelle.

[12] Dans l'arrêt *Canada c. Huruglica*⁵, la Cour d'appel fédérale a rejeté cette approche en concluant que les tribunaux administratifs ne devraient pas avoir recours à des normes de contrôle conçues aux fins d'application dans les cours d'appel. Les tribunaux administratifs

¹ *Villani c. Canada (Procureur général)*, 2001 CAF 248.

² Par. 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS).

³ Par. 59(1) de la *Loi sur le MEDS*.

⁴ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 RCS 190, 2008 CSC 9.

⁵ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, [2016] 4 RCF 157, 2016 CAF 93.

devraient plutôt se rapporter en premier lieu à leur loi constitutive pour déterminer leur rôle. Cette prémisse a amené la Cour à établir que le critère indiqué découle entièrement de la loi constitutive d'un tribunal administratif : « 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 [...]. »

[13] En conséquence, ni la norme de la décision raisonnable ni celle de la décision correcte ne s'appliquera en l'espèce, à moins que ces mots, ou leurs variantes, figurent explicitement dans la loi constitutive du tribunal. En appliquant cette approche à la Loi sur le MEDS, on remarque que les alinéas 58(1)a) et 58(1)b) ne qualifient pas les erreurs de droit ou les manquements aux principes de justice naturelle, ce qui porte à croire que la division d'appel ne devrait pas faire preuve de déférence à l'égard des interprétations de la division générale. Le terme « déraisonnable » n'apparaît nulle part à l'alinéa 58(1)c), qui traite des conclusions de fait erronées. En revanche, le critère contient les qualificatifs « abusive ou arbitraire » et « sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance ». Comme le laisse entendre *Huruglica*, on doit donner à ces mots leur propre interprétation, mais les termes donnent à penser que la division d'appel devrait intervenir si la division générale fonde sa décision sur une erreur flagrante ou contraire au dossier.

Question 2 : La division générale a-t-elle manqué à un principe de justice naturelle en ne parlant pas de la question de la chose jugée dans la partie orale de l'audience?

[14] Comme je l'ai précisé, la division générale doit se conformer à une norme stricte pour les questions de justice naturelle, mais j'ai conclu qu'elle s'était conduite de façon essentiellement juste tout au long de l'instance. Le dossier montre que le principe de la chose jugée s'est très tôt avéré être un enjeu central du processus de demande, lorsque le ministre a fait savoir à monsieur A. F., dans une lettre datée du 3 novembre 2014,⁶ que la décision rendue en février 2009 par le tribunal de révision était définitive et exécutoire. S'il est vrai que la seconde lettre de refus du ministre, datée du 17 avril 2015, ne faisait pas référence à la décision antérieure du tribunal de révision, le ministre a explicitement fait savoir, dans les observations écrites datées du 21 septembre 2015⁷ qu'il a soumises à la division générale, que sa décision

⁶ Lettre de refus du ministre datée du 3 novembre 2014 (GD2-92).

⁷ Observations du ministre (GD3-1).

était fondée sur le manque de preuve relativement à l'apparition d'une invalidité grave durant la période visée :

[traduction]

Comme le tribunal de révision a rejeté en février 2009 la demande précédente que monsieur A. F. avait présentée en janvier 2007, la seule question à trancher en l'espèce est de savoir s'il a rempli l'exigence relative à une invalidité grave et prolongée au cours de la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008.

[15] Il semble possible que monsieur A. F. ait participé à l'audience d'octobre 2016 sans savoir que ses preuves précédant 2008 ne seraient pas admises. Cependant, à ce stade, monsieur A. F. avait embauché un représentant légal, et il ne peut donc pas raisonnablement prétendre qu'il n'avait pas compris que sa demande serait uniquement évaluée sur la base des éléments de preuve médicale se rapportant à la période visée, plutôt courte. De toute manière, l'ignorance de la loi, en dépit de toute bonne foi, ne constitue pas un moyen d'appel.⁸ Dans ses observations écrites, le ministre a souligné que le représentant de monsieur A. F. avait fait référence à l'année 2008 comme étant [traduction] « la période pertinente », mais je n'accorde pas d'importance à ce propos que je considère être une remarque isolée. J'ai écouté l'enregistrement audio de la vidéoconférence, et le membre de la division générale qui présidait l'audience n'a jamais mentionné le principe de la chose jugée durant l'instance, et je peux croire qu'il a tenu pour acquis que l'avocat de monsieur A. F. comprenait que son client pouvait seulement prouver l'apparition d'une invalidité au cours d'une période restreinte. Il reste à savoir si le membre de la division générale était dans l'obligation de parler de cet enjeu au début de l'audience.

[16] À mon avis, il aurait été utile d'en parler, mais pas nécessaire. La position du ministre avait été énoncée clairement par écrit près d'un an avant la tenue de l'audience, et le représentant de monsieur A. F. avait disposé de suffisamment de temps pour se familiariser avec la loi, au besoin, et pour formuler ses observations en conséquence. Il n'y a pas manquement à l'équité procédurale si une partie ne profite pas, comme en l'espèce, de son occasion de contester les questions soulevées en appel par une autre partie. Si monsieur A. F. et

⁸ *Canada (Procureur général) c. Hislop*, 2007 CSC 10; *Canada (Procureur général) c. Kaler*, 2011 CAF 266.

son représentant souhaitaient contester le fait que la décision du tribunal de révision a force de chose jugée, ils avaient eu l'occasion de le faire devant la division générale.

Question 3 : La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en invoquant le principe de la chose jugée malgré la nouvelle PMA?

[17] Monsieur A. F. affirme que le changement à sa PMA entre ses première et seconde demandes rendait inapplicable le principe de la chose jugée. Je ne peux en convenir.

[18] Le principe de la chose jugée est une doctrine dont les principes ont été précisés par la Cour suprême du Canada dans diverses décisions, notamment dans *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*⁹. De manière générale, le principe de la chose jugée signifie qu'une fois qu'un litige est tranché définitivement, il ne peut être instruit de nouveau. Cette doctrine existe en partie pour des raisons d'ordre public, et vise à promouvoir l'intérêt de la justice. Comme l'a déclaré le juge Binnie dans *Danyluk*, « [u]ne fois tranché, un différend ne devrait généralement pas être soumis à nouveau aux tribunaux au bénéfice de la partie déboutée et au détriment de la partie qui a eu gain de cause. Une personne ne devrait être tracassée qu'une seule fois à l'égard d'une même cause d'action. Les instances faisant double emploi, les risques de résultats contradictoires, les frais excessifs et les procédures non décisives doivent être évités. » La décision rendue dans l'affaire *Danyluk* et des décisions subséquentes ont confirmé que le principe de la chose jugée peut s'appliquer aux tribunaux administratifs de façon générale et aux décisions du tribunal de révision en particulier.¹⁰

[19] Pour que le principe de la chose jugée s'applique, les trois conditions préalables suivantes doivent être réunies :

- a) la même question a été décidée;
- b) la décision invoquée comme ayant force de chose jugée est finale;

⁹ *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44. Voir aussi *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board) c. Figliola*, 2011 CSC 52, et *Penner c. Niagara (Commission régionale de services policiers)*, 2013 CSC 19.

¹⁰ *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Macdonald*, 2002 CAF 48, et *Alves c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1100.

c) les parties sont les mêmes dans les deux instances.

[20] À mon avis, l'espèce remplit ces critères, et l'existence de la décision antérieure du tribunal de révision empêchait donc la division générale de conclure à une invalidité avant le 1^{er} janvier 2008. Les parties étaient toujours les mêmes, et le fait que la PMA avait été prolongée d'un an n'avait aucune importance relativement à la question que le tribunal de révision avait tranchée en février 2009.

[21] Dans ces circonstances, la division générale a eu raison de conclure que la seule question sur laquelle elle pouvait statuer était de savoir si la situation de monsieur A. F. avait changé dans le courant de 2008 de façon à le rendre invalide au sens du RPC.

Question 4 : La division générale a-t-elle eu tort de conclure que l'état de monsieur A. F. ne s'était pas sensiblement détérioré durant la période visée?

[22] Monsieur A. F. soutient que, contrairement à ce qu'a conclu la division générale, la preuve médicale démontrait effectivement une détérioration notable de son état ainsi que l'apparition de nouveaux problèmes de santé pendant la période visée. Il soutient que la division générale a ignoré les trois éléments de preuve suivants :

- En 2007, le docteur P.G. Turner avait prévu que monsieur A. F. se rétablirait en trois à six mois en suivant les thérapies psychiatriques appropriées. Cependant, le 16 septembre 2008, il a été évalué par un psychologue, le docteur John Cole, qui a déclaré que son pronostic était réservé, voire sombre.
- Le 10 juillet 2008, monsieur A. F. a été évalué par Willy Galarraga, psychiatre, qui a posé un diagnostic de trouble du sommeil.
- Le 9 février 2009, le demandeur a subi une IRM de sa colonne cervicale, qui a révélé la protrusion d'un ostéophyte à C5-6 et de multiples hernies intraspongieuses dans les vertèbres du milieu du dos; il serait raisonnable de déduire que ces changements se seraient produits durant la période visée.

[23] Selon moi, ces allégations ne sont pas fondées. Chacun des rapports décrits ci-dessus avait été soumis à la division générale et, bien qu'elle ne les ait pas explicitement mentionnés

dans sa décision, un tribunal administratif est présumé avoir tenu compte de l'ensemble des éléments portés à sa connaissance et n'est pas tenu de mentionner chacun d'un dans sa décision.¹¹ Il appartient ensuite à la division générale, à titre de juge des faits, d'examiner les éléments de preuve disponibles et de les apprécier comme elle le juge adéquat, dans la mesure où elle ne franchit pas le seuil d'erreur établi au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS.

[24] La division d'appel n'est pas habilitée à instruire de nouveau une demande d'invalidité sur le fond. Rien ne me laisse croire que la division générale aurait ignoré un aspect important de la preuve dont elle disposait ou qu'elle n'en aurait pas bien tenu compte.

Question 5 : La division générale a-t-elle erré du fait qu'elle n'a pas tenu compte de l'issue du litige relatif à l'assurance invalidité de longue durée de monsieur A. F.?

[25] Monsieur A. F. laisse entendre que la division générale aurait dû tenir compte de la décision rendue par la Cour supérieure de l'Ontario, qui l'a jugé complètement invalide conformément à sa police d'assurance pour invalidité de longue durée, dont les critères seraient, selon lui, semblables à ceux du régime d'invalidité du RPC.

[26] Je ne peux accueillir l'appel sur ce motif. Même s'il se peut que l'assureur privé de monsieur A. F. applique une norme qui soit d'apparence semblable au critère de l'invalidité « grave et prolongée » du RPC, ils n'en demeurent pas moins différents pour des détails importants comme plus minimes. Ni la division générale ni moi, comme membre de la division d'appel, ne pouvons céder notre compétence à une autre juridiction, pas même une cour.

Question 6 : La division générale a-t-elle mal appliqué *Villani*?

[27] Rien ne me permet de croire que la division générale aurait apprécié l'invalidité de monsieur A. F. sans tenir compte de ses antécédents, comme il le prétend.

[28] La décision de la division générale laisse croire qu'elle était consciente du profil personnel de monsieur A. F., ayant noté, au paragraphe 12, son âge, ses études, son expérience de travail et son aisance en anglais. Bien que la division générale n'ait pas expressément mentionné *Villani* dans ses motifs de décision, je suis convaincu qu'elle a néanmoins été guidée

¹¹ *Simpson c. Canada (Procureur général)*, [2012] A.C.F. n° 334 (QL).

par ses principes, et je souligne qu'elle a consacré une certaine attention à une évaluation professionnelle réalisée en novembre 2010, dont elle a jugé que le contenu ne différait pas fondamentalement de celui d'un rapport similaire qui avait été préparé trois ans auparavant. La division générale a également constaté que les évaluations professionnelles révélaient chez lui une certaine capacité à occuper un emploi sédentaire. Même si monsieur A. F. s'était recyclé comme chef, il n'avait pas essayé de décrocher un emploi sédentaire, et la division générale était libre de conclure qu'il n'était pas parvenu à démontrer qu'il était invalide.

[29] Comme l'a affirmé la Cour d'appel fédérale dans *Villani* :

[...] tant et aussi longtemps que le décideur applique le critère juridique adéquat pour la gravité de l'invalidité – c'est-à-dire qu'il applique le sens ordinaire de chaque mot de la définition légale de la gravité donnée au sous-alinéa 42(2)a)(i), il sera en mesure de juger d'après les faits si, en pratique, un requérant est incapable de détenir régulièrement une occupation véritablement rémunératrice. L'évaluation de la situation du requérant est une question de jugement sur laquelle la Cour hésite à intervenir.

[30] Je me fonde également sur *Doucette c. Canada*¹², qui donne à penser que, lorsqu'une capacité résiduelle existe, il n'est pas nécessaire de mener une analyse conforme à *Villani* complète si le requérant n'a pas déployé des efforts suffisants pour trouver un autre emploi qui convient à sa capacité :

Le dossier comporte des éléments de preuve à l'appui des vues de la Commission selon lesquelles la véritable cause de l'incapacité du demandeur de reprendre le travail était l'insuffisance de ses efforts entre le moment de son accident et la période minimale d'admissibilité. Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse en profondeur des limitations de la capacité du demandeur de réintégrer le marché du travail en raison de son niveau de scolarité, de ses aptitudes linguistiques et de ses antécédents de travail ainsi que de son expérience de la vie.

[31] Je ne me verrais pas infirmer l'évaluation de la division générale étant donné qu'elle a appliqué le bon critère juridique et tenu compte des perspectives d'emploi réalistes du demandeur, non seulement en fonction de ses antécédents, mais également de la preuve médicale et des avis formulés par d'autres experts quant à sa capacité professionnelle.

¹² *Doucette c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, 2004 CAF 292.

CONCLUSION

[32] Monsieur A. F. n'est pas parvenu à démontrer comment la division générale aurait erré en concluant qu'il n'était pas atteint d'une invalidité grave. Par conséquent, l'appel est rejeté.



Membre de la division d'appel