



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *J. D. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 47

Numéro de dossier du Tribunal : AD-17-116

ENTRE :

J. D.

Appelante

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 18 janvier 2018

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli.

APERÇU

[2] L'appel examine la portée auquel un juge des faits est tenu pour obtenir des renseignements relatifs à un prestataire.

[3] L'appelante, J. D., qui est maintenant âgée de 56 ans, a contracté la polio à l'enfance et souffre de faiblesse au bras depuis longtemps. Plus récemment, elle a reçu un diagnostic de fasciite plantaire, qui selon elle, restreint sa mobilité. Elle a un long historique de ce que son représentant légal décrit comme des [traduction] « travaux légers », et elle a récemment travaillé comme brigadière d'école jusqu'en février 2015, lorsque la douleur l'a forcé à cesser son emploi.

[4] En mai 2015, madame J. D. a présenté une demande de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC). L'intimé, le ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences (Ministre), a rejeté sa demande puisqu'il a conclu que son invalidité n'était pas considérée comme étant « grave » et « prolongée » au sens de la loi durant sa période minimale d'admissibilité (PMA), laquelle prenait fin le 31 décembre 2017.

[5] Madame J. D. a interjeté appel de la décision du Ministre devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. La division générale a déterminé qu'une audience orale n'était pas nécessaire et tranché l'appel en examinant le dossier documentaire existant. Le 14 décembre 2016, la division générale a rejeté l'appel sur le fond qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve démontrant que l'état de santé de madame J. D. l'empêchait de détenir une occupation véritablement rémunératrice durant sa PMA.

[6] Le 8 février 2017, madame J. D. a présenté une demande de permission d'en appeler devant la division d'appel du Tribunal selon laquelle la division générale n'a pas pris en

considération son âge, ses compétences transférables limitées et son niveau de scolarité lorsqu'elle a conclu que l'invalidité n'empêchait pas l'appelante de travailler.

[7] Dans ma décision datée du 23 août 2017, j'ai accordé la permission d'en appeler, car il y a au moins une cause défendable selon laquelle la division générale n'aurait pas appliqué correctement le critère « réaliste » prévu dans l'arrêt *Villani c. Canada*¹, auquel un juge des faits est tenu au moment d'évaluer l'invalidité, afin de procéder à une évaluation holistique dans un contexte réaliste. J'ai aussi remarqué un argument selon lequel la division générale, en omettant de questionner madame J. D. sur ses expériences de travail dans une audience orale, a fondé injustement sa décision sur *l'absence* de renseignements concernant ses antécédents professionnels.

[8] J'ai examiné les observations orales et écrites des parties parallèlement au dossier documentaire, et conclu que la décision de la division générale ne peut être maintenue.

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 omis d'observer un principe de justice naturelle en refusant la tenue d'une audience orale à madame J. D. ?

Question 3 : La division générale a-t-elle erré en n'appliquant pas correctement le critère relatif au contexte « réaliste » prévu dans l'arrêt *Villani* lors de l'évaluation de l'invalidité de madame J. D. ?

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

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 n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence; elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou 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 connaissance². 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 conformément aux directives qu'elle juge indiquées, ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision de la division générale³.

[11] Jusqu'à tout récemment, il était convenu que les appels devant la division d'appel étaient régis par les normes de preuve énoncées dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*⁴ par la Cour suprême du Canada. Dans les affaires où sont allégués des erreurs de droit ou des manquements aux principes de justice naturelle, 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'affaire *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 ayant été conçues aux fins d'application dans les cours d'appel. Les tribunaux administratifs devraient plutôt se fier en premier lieu à leur loi constitutive pour déterminer leur rôle. Cette prémisse a amené la Cour à déterminer 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 [...]. »

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

³ Paragraphe 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.

[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. Ce critère contient plutôt les qualificatifs « abusive ou arbitraire » et « sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance ». Comme le laisse entendre l'arrêt *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 injustement refusé à madame J. D. la tenue d'une audience orale?

[14] La cause en l'espèce est caractérisée par un manque d'éléments de preuve médicale. Madame J. D. a uniquement présenté deux rapports médicaux à l'appui de sa demande de pension d'invalidité, tous deux rédigés par son médecin de famille. Comme j'ai noté dans ma décision concernant la permission d'en appeler, ce manque de documents pourrait avoir influencé la décision de la division générale de tenir l'audience entièrement sur le fond du dossier documentaire existant, mais il aurait également pu servir de justification pour demander un témoignage supplémentaire.

[15] Deux facteurs constituent un obstacle à l'appel de madame J. D. . Premièrement, il incombe au requérant de prestations d'invalidité du RPC de prouver qu'il respecte les critères énoncés à l'alinéa 42(2)a) du RPC. Madame J. D. devait soumettre la preuve démontrant que son invalidité était grave et prolongée; ainsi, il n'incombait pas au Ministre ou à la division générale de démontrer qu'elle pouvait encore travailler.

[16] Il y a présomption qu'un prestataire n'est pas invalide jusqu'à ce qu'il en prouve autrement, mais cela ne veut pas dire que le membre du Tribunal peut agir complètement de manière passive en tant que juge des faits. Ce qui me mène au second obstacle auquel est confronté madame J. D. , le pouvoir discrétionnaire de la division générale, conféré à l'article 21 du *Règlement sur le tribunal de la sécurité sociale*, selon lequel elle peut décider de

tenir une audience, le cas échéant, au moyen de questions et réponses écrites, par téléconférence, par vidéoconférence ou par comparution en personne des parties.

[17] Cependant, une telle discrétion n'est pas absolue et doit être exercée dans le respect des règles d'équité procédurale. La Cour suprême du Canada s'est prononcée sur cette question dans la décision *Baker c. Canada*⁶, et a établi qu'une décision qui touche les droits, privilèges ou intérêts d'une personne suffit pour entraîner l'application de l'obligation d'équité. Cependant, le concept d'équité procédurale est variable et est tributaire du contexte particulier de chaque cas. L'arrêt *Baker* énumère ensuite une courte liste de facteurs à considérer pour décider de la nature de l'obligation d'équité s'appliquant dans un cas particulier, y compris la nature de la décision prise, l'importance de la décision pour la personne visée, les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision et les choix de procédure que l'organisme fait lui-même, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures.

[18] En l'espèce, je n'ai aucun doute que madame J. D. considérerait son appel pour des prestations d'invalidité important, et par conséquent, digne de procédures s'approchant d'une audience [traduction] « entière », complète avec un témoignage de vive voix. Pour ce qui est du choix de procédure de la division générale, j'ai noté qu'elle a offert au paragraphe 2 de sa décision plusieurs motifs *pro forma* pour avoir choisi d'instruire l'affaire sans audience orale.

L'appel en espèce a été instruit sur la foi des documents et des observations déposés pour les raisons suivantes :

- (a) Le membre a déterminé qu'il n'était pas nécessaire de tenir une autre audience.
- (b) Les questions en litige ne sont pas complexes.
- (c) L'information au dossier est complète et ne nécessite aucune clarification.
- (d) La façon de procéder est conforme à 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.

⁶ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, 1999 CanLII 699 (CSC).

[19] Ce passage contredit ce qui est énoncé plus loin dans la décision. Bien que la division générale estime que l'information au dossier est complète et que par conséquent, elle ne nécessite aucune clarification, son analyse subséquente suggère en fait que plusieurs renseignements sont incomplets, et surtout, que la division générale s'est fondée sur ceux-ci pour rejeter l'appel de madame J. D. Entre autres choses, j'ai noté qu'on ne fait aucunement mention dans le dossier des médicaments pris par l'appelante ni des spécialistes médicaux qu'elle a consultés. Surtout, en évaluant l'employabilité de madame J. D., la division générale s'est fondée sur l'absence de renseignements sur les antécédents professionnels de l'appelante :

[18] L'appelante était âgée de 53 ans au moment de sa demande et elle possédait une douzième année. Le Tribunal reconnaît que l'appelante possède peu de compétences transférables de son emploi comme brigadière, *mais ses emplois précédents sont inconnus*. Néanmoins, en gardant à l'esprit les circonstances personnelles de l'appelante et de ses problèmes de santé, le Tribunal conclut que ses circonstances personnelles n'auraient pas eu de conséquences défavorables sur sa capacité à chercher et, au besoin, à conserver un emploi à temps partiel. [mis en évidence par le soussigné]

[20] Selon moi, la division générale a effectivement pénalisé madame J. D. parce qu'elle n'a pas offert des renseignements détaillés sur ses emplois précédents, mais je souligne ce qui suit : i) elle avait un historique de gains de plus de 30 années consécutives, dont les cinq dernières années étaient à titre de brigadières; ii) rien dans les documents relatifs à la demande de RPC ne lui demandait de divulguer ses antécédents professionnels au-delà des cinq dernières années. Le représentant du Ministre suggère que la division générale a donné à madame J. D. le bénéfice du doute concernant ses antécédents professionnels avant 2010, en tenant pour acquis qu'aucun d'eux ne constitue une [traduction] « compétence », mais je ne suis pas de cet avis. Une interprétation simple des mots employés par la division générale suggère qu'elle n'a pas tiré de conclusion concernant les autres antécédents professionnels de madame J. D., mais a tout de même conclu que ses compétences, ou l'absence de celles-ci ne feraient pas obstacle à son avenir professionnel.

[21] En choisissant d'instruire l'affaire sans la preuve orale, la division générale a fondé sa décision, en partie, sur la prémisse (l'information au dossier est complète) qu'elle a reconnue plus tard comme étant fautive, mais j'estime qu'il y a aussi une violation des règles d'équité procédurale, surtout en ce qui concerne le droit de madame J. D. d'être entendue. Comme l'observe le Ministre, il est vrai que la lettre informant madame J. D. que l'appel serait instruit

sur la foi du dossier, datée de novembre 2016, lui a aussi permis de présenter d'autres observations, si elle le désirait. Cependant, cela constitue à peine une « audience » comme le comprennent les non-initiés (et la plupart des praticiens du droit), et on ne peut guère porter le blâme sur madame J. D. d'en demander davantage. Il est difficile de concevoir pourquoi si la division générale a décelé tant de zones grises, elle n'a pas simplement décidé de tenir une audience orale, ou au moins, de poser quelques questions écrites importantes à madame J. D. Je ne prétends pas qu'un juge des faits doit activement mener sa propre enquête, mais il est raisonnable de demander, en l'espèce, pourquoi la division générale a refusé d'utiliser les outils à sa disposition pour demander directement à l'appelante de témoigner. Une audience devant la division générale est habituellement la dernière occasion de fournir la preuve dans une demande de pension d'invalidité pour qu'elle soit évaluée selon son bien-fondé. Même si la cause de madame J. D. semblait mince sur papier, l'appelante présentait néanmoins un argument et quelques éléments de preuve à l'appui, et je suis d'avis que cela ne justifiait pas un rejet qui s'apparente à un rejet sommaire.

[22] Si la division générale avait l'intention de se fonder sur l'absence d'une preuve particulière qui n'était pas exigée par la loi ou le Ministre, il était seulement équitable d'offrir à la madame J. D. l'occasion de présenter cette preuve au moyen d'un témoignage de vive voix ou de questions et réponses écrites. J'hésite habituellement à intervenir en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire de la division générale de décider du mode d'audience approprié, mais j'estime qu'il est raisonnable de faire exception en l'espèce.

Question 3 : La division générale a-t-elle appliqué incorrectement l'arrêt *Villani*?

[23] Mon évaluation de cette question est teintée par ma conclusion selon laquelle la division générale n'a pas tout mis en œuvre pour recueillir des renseignements sur les antécédents professionnels de madame J. D. Le critère du contexte « réaliste » énoncé dans l'arrêt *Villani* prévoit qu'un décideur doit tenir compte des antécédents d'un demandeur, y compris son âge, son niveau de scolarité, ses aptitudes linguistiques, ses expériences professionnelles et personnelles au moment d'évaluer s'il est atteint d'une invalidité. Dans ma décision accordant la permission d'en appeler, j'ai conclu que la division générale a résumé les principes prévus dans l'arrêt *Villani* dans ses motifs de décision écrits, mais j'étais moins convaincu qu'elle les avait appliqués en examinant les antécédents de madame J. D.

[24] La partie pertinente du paragraphe 18 de la décision (citée ci-dessus) démontre une tentative juste d'évaluation de l'employabilité de madame J. D. à la lumière de ses incapacités, et des antécédents de cette dernière présentés à la division générale. Cependant, cette analyse, peu importe le fond, est teintée du fait qu'elle est fondée sur ce que la division générale a reconnu comme étant de l'information fragmentaire sur les antécédents professionnels de madame J. D.

[25] Étant donné le processus imparfait employé par la division générale pour rendre sa décision, je dois conclure qu'elle a commis une erreur mixte de droit et de fait en analysant les facteurs énoncés dans l'arrêt *Villani*. Cependant, le Ministre fait valoir subsidiairement que la division générale pouvait omettre les facteurs prévus dans l'arrêt *Villani* par l'application de l'arrêt *Giannaros*⁷. En voici un extrait :

[14] Je traiterai maintenant de la dernière prétention de la demanderesse, laquelle est fondée sur l'arrêt rendu par la Cour dans *Villani*, précité. La demanderesse prétend plus particulièrement que la Commission a commis en erreur en ne tenant pas compte de ses caractéristiques personnelles, comme son âge, sa formation, ses connaissances linguistiques, sa capacité de se recycler, etc. À mon avis, cette prétention doit être rejetée dans les circonstances de l'espèce. Dans *Villani*, précité, la Cour a affirmé sans équivoque (au paragraphe 50) qu'un requérant doit toujours être en mesure de démontrer qu'il souffre d'une invalidité grave et prolongée qui l'empêche de travailler :

[50] Cette réaffirmation de la méthode à suivre pour définir l'invalidité ne signifie pas que quiconque éprouve des problèmes de santé et des difficultés à se trouver et à conserver un emploi a droit à une pension d'invalidité. Les requérants sont toujours tenus de démontrer qu'ils souffrent d'une « invalidité grave et prolongée » qui les rend « régulièrement incapables de détenir une occupation véritablement rémunératrice ». Une preuve médicale sera toujours nécessaire, de même qu'une preuve des efforts déployés pour se trouver un emploi et de l'existence des possibilités d'emploi. Bien entendu, il sera toujours possible, en contre-interrogatoire, de mettre à l'épreuve la véracité et la crédibilité de la preuve fournie par les requérants et d'autres personnes.

[15] Comme la Commission n'était pas convaincue que la demanderesse était atteinte d'une invalidité grave et prolongée le 31 décembre 1995, il n'était pas nécessaire, à mon avis, qu'elle applique la méthode fondée sur le contexte « réaliste ».

⁷ *Giannaros c. Canada (Ministre du Développement social)*, 2005 CAF 187.

[26] Le Ministre fait valoir que dans l'arrêt *Giannaros*, il est indiqué qu'un tribunal n'a pas besoin de tenir compte des facteurs prévus dans l'arrêt *Villani* lorsqu'il a déjà décidé que l'invalidité d'un demandeur n'est pas jugée comme étant grave, mais j'hésite à souscrire à une telle interprétation large en l'espèce. Premièrement, dans l'arrêt *Villani*, l'on indique qu'une analyse réaliste doit faire partie intégrante de l'évaluation de la gravité :

[46] Ce que le critère légal applicable à la gravité de l'invalidité exige, cependant, c'est un air de réalisme pour évaluer si un requérant est incapable de détenir régulièrement une occupation véritablement rémunératrice. Naturellement, les décideurs ont déjà adopté un certain degré de pragmatisme dans leurs décisions relatives à la gravité. Pour n'en donner qu'un exemple patent, la gamme des occupations véritablement rémunératrices convenant à un requérant d'âge moyen ayant terminé son cours primaire et parlant difficilement le français ou l'anglais n'inclut habituellement pas les professions d'ingénieur ou de médecin.

[27] Deuxièmement, le fait d'adopter l'approche recommandée par le Ministre serait un prétexte pour ne pas tenir compte des facteurs prévus dans l'arrêt *Villani* en raison du fait que la division générale ait tout simplement déclaré que l'invalidité n'était « pas grave », et je doute qu'il s'agît là de l'intention de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Giannaros*. Troisièmement, je dois m'appuyer sur une succession d'affaires subséquentes⁸ provenant de la même cour et qui a confirmé clairement qu'une forme d'analyse comme prévue dans l'arrêt *Villani* est une composante indispensable lors de l'évaluation de la gravité d'une invalidité.

CONCLUSION

[28] J'estime que la division générale a fondé sa décision visant à refuser l'appel de madame J. D. sur une fausse prémisse, et ce faisant, est contrevenu à son droit d'être entendue. De plus, en omettant des renseignements pertinents sur les antécédents professionnels de madame J. D., la division générale ne s'est pas outillée convenablement pour appliquer l'arrêt *Villani*, et ce faisant, a commis une erreur de fait et de droit.

⁸ *Klabouch c. Canada (Développement social)*, 2008 CAF 33; *Bungay c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 47; *D'Errico c. Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 95.

[29] L'article 59 de la Loi sur le MEDS énonce la réparation que la division d'appel peut accorder pour un appel. Pour prévenir toute crainte de partialité, il convient en l'espèce de renvoyer l'affaire à la division générale pour qu'une nouvelle audience soit tenue devant un membre différent.



Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 8 janvier 2018
MODE D'AUDIENCE	Téléconférence
COMPARUTIONS	J. D., appelante P. S., pour l'appelante Jean-François Cham, pour l'intimé