



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation: *R. P. c. Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2018 TSS 225

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-1373

ENTRE :

R. P.

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 8 mars 2018

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

APERÇU

[2] Entre autres, l'appel examine les mesures que doit prendre une personne qui demande une pension d'invalidité afin de satisfaire à l'exigence prévue par l'arrêt *Inclima c. Canada*¹ de chercher un emploi adapté à ses limitations.

[3] L'appelant, R. P., a terminé ses études secondaires et a été couvreur pendant un grand nombre d'années. Il est aujourd'hui âgé de 52 ans. Il a reçu un diagnostic de diabète sucré et d'ostéomyélite et il a ensuite eu des ulcères et des infections chroniques aux pieds, ce qui a limité sa capacité à demeurer en position debout et à marcher pendant de longues périodes. Il a travaillé pour la dernière fois en novembre 2012.

[4] En mai 2013, R. P. a présenté une demande de prestation d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC). L'intimé, le ministre de l'Emploi et du Développement social, a rejeté la demande de l'appelant puisqu'il a conclu que son invalidité n'était pas considérée comme étant « grave » et « prolongée » au sens des dispositions législatives durant sa période minimale d'admissibilité (PMA), laquelle a pris fin le 31 décembre 2013.

[5] R. P. a interjeté appel de la décision du ministre devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. La division générale a tenu une audience par téléconférence et, dans une décision datée du 13 septembre 2016, a rejeté l'appel de R. P. après avoir conclu que celui-ci avait conservé une importante capacité de travailler, mais qu'il n'avait ni étudié la possibilité de se recycler ni tenté d'occuper un autre emploi adapté à ses limitations.

[6] R. P. a demandé la permission d'en appeler à la division générale en prétendant que la division générale avait commis plusieurs erreurs de fait et de droit. Dans une décision datée du 27 septembre 2017, Janet Lew, ma collègue de la division d'appel, a accordé la permission d'en appeler parce qu'elle a constaté l'existence d'une cause défendable selon laquelle la division

¹ *Inclima c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 117.

générale pourrait avoir fondé sa décision sur la conclusion de fait erronée selon laquelle R. P. n'a déployé aucun effort pour être employé de nouveau.

QUESTIONS EN LITIGE

[7] Même si elle a conclu que seulement un des motifs de R. P. conférait à l'appel une chance raisonnable de succès, la décision de M^{me} Lew relativement à la permission d'en appeler ne limitait pas la portée de la discussion à l'étape de l'appel sur le fond. Par conséquent, j'ai reçu et examiné les observations concernant tous les motifs soulevés initialement par R. P. et son représentant, approche acceptée par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Mette c. Canada*².

[8] **Par conséquent, les questions dont je suis saisi sont les suivantes :**

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

Question en litige n^o 2 : La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en appliquant mal le critère « réaliste » conformément à *Villani c. Canada*³?

Question en litige no 3 : La division générale a-t-elle fondé sa décision sur des conclusions de fait erronées selon lesquelles R. P.:

- était apte à travailler dans un environnement de bureau malgré la preuve selon laquelle ses pieds émettaient une odeur déplaisante?
- avait des [traduction] « capacités résiduelles considérables » malgré le fait qu'il n'y avait aucune preuve à cet égard?
- a déployé des efforts insuffisants pour se recycler ou trouver un emploi adapté à ses limitations physiques?

² *Mette c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 276.

³ *Villani c. Canada (Procureur général)*, [2002] 1 RCF 130, 2001 CAF 248

ANALYSE

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

[9] Selon la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (LMEDS), les seuls moyens d'en appeler à la division d'appel sont les suivants : la division générale a erré en droit, elle n'a pas observé un principe de justice naturelle 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 connaissance⁴. 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 générale.

[10] 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* rendu par la Cour suprême du Canada⁵. Si des erreurs de droit ou des manquements aux principes de justice naturelle étaient allégués, la norme applicable était celle de la décision correcte, témoignant d'une déférence moindre à l'égard d'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.

[11] Dans l'affaire *Canada c. Huruglica*⁶, 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

⁴ *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (LMEDS), par. 58(1).

⁵ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 RCS 190, 2008 CSC 9

⁶ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, [2016] 4 RCF 157, 2016 CAF 93.

téléologique requise par les principes d'interprétation législative modernes nous donne tous les outils nécessaires pour déterminer l'intention du législateur [...]. »

[12] En la matière, cela implique que la norme de la décision raisonnable ou de la décision correcte ne s'applique pas à moins que ces mots ou leurs variantes figurent spécifiquement dans la loi constitutive du tribunal. Si cette approche est appliquée à la LMEDS, on doit noter que les alinéas 58(1)*a* et 58(1)*b* ne qualifient pas les erreurs de droit ou les manquements à la justice naturelle, ce qui laisse entendre que la division d'appel ne devrait pas faire preuve de déférence à l'égard des interprétations de la division générale. Le mot [traduction] « 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 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 en litige n° 2 : La division générale a-t-elle omis d'appliquer le critère du « contexte réaliste » prévu dans l'arrêt *Villani*?

[13] R. P. fait valoir que la division générale a commis une erreur de droit en faisant abstraction de l'arrêt *Villani*, qui prévoit qu'un décideur doit évaluer l'invalidité dans un « contexte réaliste » en tenant compte de facteurs contextuels tels que l'âge, l'instruction, les aptitudes linguistiques, les antécédents professionnels et l'expérience de vie de la partie requérante.

[14] R. P. soutient que la division générale a ignoré la preuve selon laquelle ses déficiences le rendaient effectivement inemployable. Il souligne n'avoir aucune instruction postsecondaire ou formation pertinente pour un emploi dans un bureau. Ses antécédents professionnels ne comprennent que des emplois manuels, et il n'a pas les moyens de se recycler ou de poursuivre des études postsecondaires. Il fait valoir qu'il est irréaliste de croire qu'un employeur embaucherait une personne ayant son profil étant donné l'absence de compétences en information et d'expérience dans un emploi de bureau.

[15] Après avoir examiné les observations des parties en fonction du dossier, je constate peu de fondement dans la position de R. P.. L'alinéa 42(2)a) du RPC prévoit qu'il faut déterminer si la partie demanderesse est « régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice », un critère qui a été cité correctement par la division générale ou à laquelle celle-ci a fait allusion, et ce à plusieurs reprises dans sa décision. Au paragraphe 29, la division générale a bien résumé les facteurs établis dans l'arrêt *Villani*.

[16] Je reconnais que le fait de simplement répéter un critère juridique ne signifie pas nécessairement que celui-ci a bien été appliqué en pratique. Cependant, en l'espèce, il semble que la division générale ait bel et bien tenu compte des répercussions du profil personnel de R. P. sur son employabilité, notamment au paragraphe 30 où elle a déclaré ce qui suit :

Le demandeur était âgé de 47 ans et avait terminé sa 12^e année d'études quand il a cessé de travailler comme couvreur de longue date en novembre 2012, en raison d'ulcères récurrents aux pieds et de douleur et d'engourdissement lors de périodes prolongées debout ou de marche. Les troubles du diabète et d'ostéomyélite de l'appelant limitent sa capacité de travailler comme couvreur à temps plein. Toutefois, le Tribunal juge que le jeune âge, l'instruction, la maîtrise de l'anglais et les capacités résiduelles considérables de l'appelant font montre qu'il est capable de détenir régulièrement une occupation véritablement rémunératrice.

[17] Au paragraphe 41 de sa décision, la division générale a également déclaré ce qui suit :

Cette exigence [selon laquelle R. P. doit avoir déployé de sérieux efforts pour s'aider] implique l'obligation de tout appelant de démontrer que des efforts raisonnables et réalistes pour trouver un emploi et le conserver ont été déployés, tout en prenant en considération les caractéristiques personnelles dont il est question dans l'affaire *Villani* et son employabilité : *A.P. c MHRSD* (15 décembre 2009) CP 26308 (CAP).

[18] Étant donné que la division générale a tenu compte de la situation personnelle de R. P., je ne suis pas convaincu qu'elle ait omis d'appliquer que le critère du « contexte réaliste ». Je souligne que la Cour d'appel fédérale a déclaré ce qui suit dans l'arrêt *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.

[19] Selon la décision, la division générale était bien au courant du fait que R. P. n'a pas de formation postsecondaire et qu'il a seulement occupé des emplois manuels. Je n'annulerais pas une évaluation effectuée par la division générale si elle a souligné que le critère juridique adéquat et pris en compte les perspectives d'emploi du requérant dans le contexte de non seulement ses invalidités, mais également dans le contexte de ses caractéristiques personnelles. R. P. cherche essentiellement une nouvelle appréciation fondée sur la situation personnelle, mais le paragraphe 58(1) de la LMEDS prévoit des moyens d'appel limités seulement. Il ne permet pas d'instruire la preuve de nouveau.

Question en litige n° 3 : La division générale a-t-elle fondé sa décision sur des conclusions de fait erronées?

Affection des pieds

[20] R. P. a déclaré à la division générale que ses pieds dégageaient une odeur nauséabonde qui le demandait de changer régulièrement ses bandages au cours de la journée. Il fait valoir que la division générale a ignoré son observation selon laquelle il est improbable qu'un employeur embauche une personne qui doit porter une attention constante à ses pieds dans un emploi de bureau.

[21] Je ne vois aucune raison d'infirmer la décision de la division générale selon ce motif. Il est présumé qu'un tribunal administratif a pris en considération tous les éléments de preuve dont il était saisi⁷, les problèmes d'ulcères et d'infections chroniques aux pieds de R. P. sont amplement consignés dans son dossier médical. En octobre 2013, Dr Desai, son médecin de famille, a déclaré que R. P. avait [traduction] « encore des problèmes avec ses ulcères aux pieds » et qu'il consultait un podiatre au lieu d'un infirmier pour ses pansements. Selon un dossier clinique de novembre 2013, il y avait une [traduction] « odeur nauséabonde [émanant du pied gauche] à l'occasion ».

⁷ *Simpson c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 82

[22] Cependant, il était également inscrit dans les notes que, en novembre 2014, les ulcères de R. P. étaient guéris à 75 pour 100 et qu'il y avait eu un [traduction] « progrès important » en décembre 2015. La division générale a souligné ces conclusions dans sa décision et il a renvoyé à celles-ci dans le cadre de son analyse, ce qui laisse entendre qu'elle avait conclu que l'odeur des pieds de R. P. et les pansements étaient devenus moins pertinents au fil du temps.

[23] Étant donné la preuve accessible, il s'agit d'une conclusion défendable qui mérite qu'on fasse preuve de déférence.

Capacité résiduelle

[24] R. P. fait valoir que la division générale n'a pas fourni un fondement probant pour rendre sa conclusion au paragraphe 30 de sa décision selon laquelle il avait des [traduction] « capacités résiduelles considérables ». Il soutient avoir expliqué la raison pour laquelle il était incapable de se tourner vers d'autres possibilités d'emploi : il ne pouvait pas poursuivre une carrière comme chauffeur de taxi ou messenger parce qu'il était incapable de conduire; il ne pouvait pas détenir un emploi sédentaire en raison de son instruction, de sa formation et de son expérience professionnelle limitées; il n'avait pas les moyens de se recycler ou d'entreprendre des études postsecondaires.

[25] Je constate peu de fondement dans ce motif d'appel. Aux paragraphes 30 et 32 respectivement, la division généralement a simplement déclaré que R. P. avait des [traduction] « capacités résiduelles considérables » et une [traduction] « capacité importante de travailler », mais seulement avant d'expliquer la façon dont elle a tiré ces conclusions. Elle a ensuite dévoué quatre paragraphes à une analyse détaillée et motivée de l'état de santé de R. P. et des répercussions de son état sur son avenir professionnel. Entre autres, elle a souligné que les ulcères de R. P. étaient guéris en grande partie et que sa douleur au pied était maîtrisée au moyen de médicaments en vente libre. Elle a également conclu que le pronostic concernant l'ostéomyélite et les symptômes associés était raisonnable si R. P. faisait le suivi concernant son diabète. Par-dessus tout, elle a conclu que, même si R. P. avait des limitations quant à sa mobilité, son chirurgien orthopédiste est demeuré ouvert à la possibilité du travail si celui-ci ne demandait pas de demeurer en position debout ou de marcher pendant une période prolongée.

[26] Je ne suis pas d'accord avec l'allégation selon laquelle la division générale a fondé sa décision sur une conclusion erronée de capacité résiduelle, précisément étant donné qu'elle a expliqué son raisonnement. En fin de compte, les observations de R. P. équivalent à une demande de nouvelle appréciation d'une question importée tranchée par la division générale. Étant donné que la division d'appel n'a pas la compétence d'examiner la preuve d'invalidité sur le fond, ce moyen d'appel ne peut pas avoir gain de cause.

Efforts pour être employé de nouveau

[27] Il fait peu de doute que la division générale ait fondé une grande partie de sa décision sur ce qu'elle a estimé être une omission de se recycler ou de tenter de détenir un autre emploi de la part de R. P.. Au paragraphe 32, la division générale a écrit qu'il n'y avait [traduction] « aucune preuve quant à la tentative infructueuse [de R. P.] de retourner occuper un emploi ou de se recycler en vue d'un emploi plus adapté à ses limitations ». Au paragraphe 35, elle a déclaré que le motif de R. P. pour ne pas s'être recyclé ou avoir tenté de trouver un autre emploi était la douleur accrue en position ou à la marche pendant une période prolongée. Au paragraphe 41, la division générale a conclu que R. P. n'avait pas établi le déploiement [traduction] « d'efforts pour se trouver un emploi, malgré la preuve d'une capacité résiduelle de travailler ».

[28] R. P. insiste sur le fait que la division générale a tiré ces conclusions en allant à l'encontre de la preuve selon laquelle il avait pris toutes les mesures raisonnables pour réintégrer le marché du travail. Après avoir examiné le dossier documentaire et l'enregistrement audio de la téléconférence de septembre 2016 devant la division générale, je dois exprimer mon désaccord.

[29] Pour tirer une conclusion défavorable du prétendu manque d'efforts déployés par R. P. pour trouver un autre emploi, la division générale s'est inspirée avec raison de l'arrêt *Inclima c. Canada*⁸, dans lequel la Cour d'appel fédérale a imposé aux personnes qui demandent une pension d'invalidité l'obligation d'atténuer leurs déficiences :

[...] un demandeur qui dit répondre à la définition d'incapacité grave doit non seulement démontrer qu'il (ou elle) a de sérieux problèmes de santé, mais dans des affaires comme la présente, où il y a des preuves de capacité de travail, il doit également démontrer que les efforts pour trouver un emploi et le conserver ont été infructueux pour des raisons de santé.

Chaque mot faisant partie de cet extrait a une importance. Tout d'abord, un tribunal est uniquement tenu de chercher à savoir si un demandeur a entrepris des démarches pour trouver un emploi qui convient à son état de santé s'il existe *une* preuve de capacité de travail (en opposition à aucune). Comme il a été possible de le constater, la division générale a conclu que R. P. avait une capacité résiduelle après avoir mené une analyse de la gravité de ses déficiences dans le contexte de sa situation, comme il est prévu dans l'arrêt *Villani*.

[30] Ensuite, il ne suffit pas de démontrer le déploiement d'efforts pour obtenir un emploi; la partie requérante doit également démontrer les efforts déployés pour conserver un emploi. Ces derniers efforts donnent à penser qu'une partie requérante ne doit pas simplement chercher un autre emploi, mais plutôt décrocher un emploi et en faire un essai raisonnable. Comme le ministre le souligne, la Cour fédérale a déclaré⁹ que le fait de tenter de détenir un emploi pendant quelques jours correspond à une « tentative infructueuse » de retourner travailler, soit une tentative qui satisferait à l'exigence prévue dans l'arrêt *Inclima*, et ce même-ci cela ne permet pas de démontrer la capacité de travailler. Selon moi, cette approche semble être conforme au libellé utilisé dans le sous-alinéa 42(2)a)(i) du RPC, qui définit une invalidité grave comme une invalidité rendant une personne incapable de « détenir » régulièrement une occupation véritablement rémunératrice. L'utilisation du verbe « détenir » et non d'autres verbes comme [traduction] « chercher à obtenir » ou [traduction] « chercher » donne à penser que toute tentative de réintégrer le marché du travail doit être active, engagée et orientée vers un objectif.

⁸ *Inclima c. Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 117.

⁹ *Monk c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 48.

[31] En l'espèce, il y avait une certaine ambiguïté concernant les efforts déployés ou non par R. P. pour tenter d'obtenir et de conserver un emploi. Au paragraphe 14, la division générale a déclaré que R. P. avait affirmé ne pas avoir tenté de retourner au travail ou de se recycler dans un emploi différent en raison de son état de santé. De plus, au paragraphe 24, la division générale a déclaré que R. P. avait affirmé avoir [traduction] « cherché d'autres emplois sans limites et des options de recyclage depuis son arrêt de travail comme couvreur en 2012, mais [...] sans pouvoir trouver d'emploi convenable ».

[32] Selon la preuve médicale figurant au dossier, en novembre 2013, une infirmière autorisée a incité R. P. à un centre de carrières pour mettre ses compétences à niveau en vue d'un possible changement de carrière¹⁰. À 7:30 dans l'enregistrement audio de l'audience, le membre de la division générale présidant l'audience a demandé à R. P. si ce dernier avait tenté de retourner travailler. R. P. a répondu ce qui suit : [traduction] « Non, je ne l'ai pas fait en raison de mon état de santé. » À 8:10, le membre a questionné R. P. au sujet de la recommandation de l'infirmière autorisée et de la question de savoir s'il avait envisagé un changement de carrière. Ce dernier a répondu qu'il s'est rendu dans un centre de carrières, mais qu'il n'était capable de rien faire et qu'il n'avait pas été capable de trouver un emploi assis.

[33] Selon moi, la division générale a résumé la preuve relative à la question en litige de façon précise et équitable. Selon l'enregistrement audio, R. P. a été questionné de façon détaillée au sujet de ses tentatives de retour au travail. En réalité, son témoignage était uniforme : il n'a pas tenté de détenir un autre emploi, et ses efforts de réintégrer le marché du travail se sont limités à regarder des possibilités d'emploi dans un centre de placement. Même si elle n'avait pas l'obligation de demander activement une preuve¹¹ de la part de R. P., la division générale lui a néanmoins demandé d'élaborer quant à ses tentatives de retour au travail. La réponse de R. P. démontre qu'il a entrepris seulement les initiatives de recherche d'emploi les plus passives en écartant tout type d'emploi sédentaire, et ce, même s'il a déclaré plus tard (à 29:00) que ses problèmes de santé lui permettaient de demeurer en position assise pendant au plus une heure.

¹⁰ Note médicale de Kim Love, infirmière autorisée à domicile, datée du 28 novembre 2013 (GD3-88).

¹¹ Selon *Dossa c. Canada (Commission d'appel des pensions)*, 2005 CAF 387, le fardeau de la preuve incombe à la partie requérante de démontrer les caractères grave et prolongé de son invalidité.

[34] Comme il a été constaté, une simple recherche d'emploi ne satisfait pas à l'obligation prévue dans l'arrêt *Inclima*. Selon la preuve au dossier, R. P. a simplement [traduction] « cherché » un autre emploi, ce qui ne correspond pas aux efforts requis d'obtenir et de conserver un emploi. Je ne constate aucune conclusion de fait erronée découlant de l'application de l'arrêt *Inclima* par la division générale.

CONCLUSION

[35] Pour les motifs discutés précédemment, R. P. ne m'a pas démontré que, dans l'ensemble, la division générale avait commis une erreur qui correspond à l'un des moyens d'appel prévus au paragraphe 58(1) de la LMEDS.

[36] L'appel est donc rejeté.



Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 6 février 2018
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	R. P., appellant Daniel Griffith, représentant de l'appellant Nathalie Pruneau, représentante de l'intimé