



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *G. H. c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2019 TSS 678

Numéro de dossier du Tribunal : AD-19-166

ENTRE :

G. H.

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 23 juillet 2019

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli. L'affaire est renvoyée à la division générale pour une nouvelle audience.

APERÇU

[2] L'appelante, G. H., est une ancienne X, âgée de 60 ans. En juin 2016, elle a présenté une demande de pension d'invalidité au titre du *Régime de pensions du Canada* (RPC), prétendant qu'elle ne pouvait plus travailler en raison d'arthrite inflammatoire et de caillots sanguins pulmonaires. L'intimé, le ministre de l'Emploi et du Développement social, a rejeté la demande parce qu'il a conclu qu'elle n'était pas atteinte d'une invalidité « grave et prolongée » au sens du RPC pendant sa période minimale d'admissibilité (PMA), qui, au titre de la disposition relative au prorata du RPC¹, se limitait à la période comprise entre le 31 décembre 2002 et le 31 août 2003 (PMA calculée au prorata ou période visée)².

[3] L'appelante a interjeté appel du rejet du ministre devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. La division générale a décidé de tenir une audience sur la foi du dossier documentaire et, dans une décision datée du 19 décembre 2018, a déterminé que la preuve était insuffisante pour conclure que l'appelante était incapable de détenir un emploi véritablement rémunérateur pendant la PMA calculée au prorata.

[4] Le 4 mars 2019, l'appelante a présenté une demande de permission d'en appeler à la division d'appel du Tribunal, prétendant que la division générale n'avait pas analysé sa demande de pension d'invalidité correctement et ne lui avait pas offert l'occasion de défendre sa cause lorsqu'elle a rejeté sa demande d'audience par téléconférence.

¹ *Régime de pensions du Canada* (RPC), art 19.

² Au paragraphe 3 de sa décision, la division générale a écrit que la période calculée au prorata s'étendait [traduction] « du 1^{er} août 2003 au 31 août 2003 ». Il s'agit d'une erreur, car selon l'article 19 du RPC, une période calculée au prorata peut seulement commencer le 1^{er} janvier. Comme discuté lors de l'audience, je suis convaincu que ce n'est qu'une erreur typographique et que la division générale a pleinement étudié la question de savoir si l'appelante est devenue invalide dans la période visée de huit mois.

[5] Dans une décision datée du 28 mars 2019, j'ai accordé la permission d'en appeler parce que j'ai constaté une cause défendable au motif que la division générale avait manqué à un principe de justice naturelle en décidant de trancher l'appel uniquement sur la foi du dossier documentaire existant, plutôt que de tenir une audience de vive voix.

[6] Dans les observations écrites du 24 avril 2019, le ministre a défendu la décision de la division générale en soulignant que l'appelante avait été informée par écrit et par téléphone que sa période d'admissibilité s'étendait seulement sur huit mois. Le ministre a ajouté que même si la division générale avait tenu une audience de vive voix, rien de ce que l'appelante aurait pu dire n'aurait prouvé qu'elle était devenue invalide pendant la courte période visée.

[7] Après avoir examiné les observations orales et écrites des parties, je suis d'accord avec l'appelante que la division générale lui a refusé le droit d'être entendue. Étant donné que le dossier dont je dispose manque des éléments de preuve qui, à mon avis, sont essentiels pour rendre une décision éclairée, la réparation appropriée en l'espèce est de renvoyer l'affaire à la division générale pour une nouvelle audience.

QUESTIONS EN LITIGE

[8] Selon l'article 58 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), il existe seulement trois moyens d'appel devant la division d'appel : la division générale a omis d'observer un principe de justice naturelle; a commis une erreur de droit; 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.

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

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a conclu que l'appelante n'était pas atteinte d'une invalidité grave?

Question en litige n° 2 : La division générale a-t-elle violé le droit de l'appelante à la justice naturelle en tenant une audience par téléconférence?

ANALYSE

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a conclu que l'appelante n'était pas atteinte d'une invalidité grave?

[10] L'appelante laisse entendre que la division générale a rejeté son appel malgré la preuve médicale selon laquelle ses problèmes de santé étaient graves et prolongés conformément aux critères relatifs à l'invalidité du RPC. Je ne vois pas le bien-fondé de cette observation.

[11] Les décideurs sont réputés avoir pris en compte tous les éléments de preuve dont ils disposaient³. L'appelante conteste clairement la décision de la division générale, mais elle ne précise pas quels éléments de preuve la division générale aurait ignorés. Au bout du compte, cette observation est si large qu'elle équivaut à une demande de nouvel examen de la preuve existante par la division d'appel et d'une décision en sa faveur. Je ne peux pas accueillir cette demande. Je n'ai compétence que pour déterminer si l'un des motifs d'appel de l'appelante se rattache aux trois moyens d'appel énumérés dans la Loi sur le MEDS et si l'un d'eux confère à l'appel une chance raisonnable de succès.

Question en litige n° 2 : La division générale a-t-elle violé le droit de l'appelante à la justice naturelle en tenant une audience par téléconférence?

[12] L'appelante affirme qu'en décidant d'instruire son appel seulement sur la foi d'un examen documentaire plutôt qu'en permettant toute forme de témoignage, la division générale a manqué à un principe de justice naturelle en l'empêchant de présenter sa défense complète. D'ordinaire, je suis réticent à intervenir par rapport au pouvoir discrétionnaire de la division générale en ce qui concerne le choix du mode d'audience approprié, mais en l'espèce, je vois une raison de faire exception.

[13] Le *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (Règlement sur le TSS) accorde aux deux divisions du Tribunal un grand pouvoir discrétionnaire concernant le mode d'audience qu'elles estiment adéquat. Selon l'article 21 du Règlement sur le TSS, la division générale peut tenir une audience selon un des nombreux modes, y compris au moyen de questions et réponses écrites, par téléconférence, par vidéoconférence ou par comparution en personne des parties. Le

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

terme « peut » dans le texte, employé sans qualificatif ni condition, donne à penser que la division générale a le pouvoir discrétionnaire de rendre cette décision. Cependant, une telle discrétion doit être exercée conformément aux règles d'équité procédurale. La Cour suprême du Canada s'est prononcée sur cette question dans l'arrêt *Baker c Canada*⁴, 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 un certain nombre 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.

[14] Selon la Cour d'appel fédérale, le RPC est une loi qui confère des avantages et dont l'intention est bienveillante. Le RPC « [doit] être [interprété] de façon libérale et généreuse et [...] tout doute découlant de l'ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur [de la partie requérante]⁵ ». Je ne doute pas que l'appelante a estimé que son appel pour des prestations d'invalidité était important et qu'il méritait donc une audience [traduction] « complète » avec un témoignage oral. En effet, elle a précisément écarté la possibilité d'une audience au moyen de « questions et réponses écrites » lorsque le Tribunal lui a demandé son avis sur le mode d'audience approprié⁶.

[15] Cela dit, la division générale a écarté la possibilité de tenir une audience de vive voix pour les motifs suivants :

- [la membre] a déterminé qu'il n'était pas nécessaire de tenir une autre audience;
- les questions en litige ne sont pas complexes;
- l'information au dossier est complète et ne nécessite aucune clarification;
- la crédibilité n'est pas un enjeu principal;

⁴ *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, 1999 CanLII 699 (CSC).

⁵ *Villani c Canada (Procureur général)*, 2001 CAF 248.

⁶ Formulaire de renseignements sur l'audience de l'appelante, rempli le 13 décembre 2017, GD5.

- cette façon de procéder est conforme à l'exigence du Règlement sur le TSS 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;
- l'[appelante] a reconnu qu'elle était devenue invalide de nombreuses années après la fin de la PMA⁷.

[16] Je n'ai vu aucun avis d'audience au dossier et je ne suis pas certain que l'appelante a été prévenue que son appel serait tranché sur la foi du dossier. Une chose est sûre : la division générale n'a pas interrogé l'appelante, ni de vive voix ni par écrit. Cela donne à penser que la division générale était convaincue qu'elle disposait déjà de tous les renseignements nécessaires pour rendre une décision éclairée sur l'invalidité de l'appelante pendant la période visée. La division générale a déterminé que [traduction] « le dossier était complet ». Pourtant, dans sa décision, elle a fait référence à une période de neuf ans, comprenant la PMA calculée au prorata, dans laquelle il n'y avait aucun renseignement médical. La membre de la division générale qui présidait l'audience n'a pas offert à l'appelante l'occasion d'expliquer cette lacune de neuf ans et ne l'a pas interrogée au sujet des circonstances précises qui l'ont poussée à cesser de travailler en 2003. Le manque de preuve concernant l'état de santé de l'appelante au cours et aux environs de la période visée peut avoir été un facteur dans la décision de la division générale de tenir l'audience par écrit, mais cela aurait tout aussi bien pu servir de motif pour demander un autre témoignage oral afin de combler la lacune.

[17] Il existe d'autres raisons de remettre en question la décision de la division générale d'instruire l'appel uniquement sur la foi du dossier documentaire. Contrairement à la division générale, j'estimerai que les questions en litige étaient en fait [traduction] « complexes ». L'ancien médecin de famille de l'appelante a écrit que celle-ci avait reçu un diagnostic d'obésité morbide en août 2004, soit seulement un an après la fin de la PMA calculée au prorata⁸. Les antécédents médicaux de l'appelante sont longs et compliqués, et sa demande était fondée sur des maladies évolutives, telles que l'arthrose et une maladie pulmonaire obstructive chronique, qui ne surviennent pas du jour au lendemain.

⁷ Décision de la division générale au para 6.

⁸ Lettre du Dr Mahdi Ibrahim, datée du 20 décembre 2012, GD2-136.

[18] De plus, je contesterais l'avis de la division générale selon lequel la crédibilité n'était pas remise en question. Une demande de pension d'invalidité du RPC dépend souvent de la crédibilité des paroles de la partie requérante. L'appelante, comme plusieurs personnes dans sa position, affirme qu'elle est invalide, malgré un manque de documentation médicale pendant la période pertinente. Elle fait valoir que son témoignage était la seule façon de combler la lacune relevée dans la preuve. Je suis du même avis. La Cour suprême du Canada a déclaré ce qui suit⁹ :

[...] même si les auditions fondées sur des observations écrites sont compatibles avec les principes de justice fondamentale pour certaines fins, elles ne donnent pas satisfaction dans tous les cas. Je pense en particulier que, lorsqu'une question importante de crédibilité est en cause, la justice fondamentale exige que cette question soit tranchée par voie d'audition. Les cours d'appel sont bien conscientes de la faiblesse inhérente des transcriptions lorsque des questions de crédibilité sont en jeu et elles sont donc très peu disposées à réviser les conclusions des tribunaux qui ont eu l'avantage d'entendre les témoins en personne [...]. **Je puis difficilement concevoir une situation où un tribunal peut se conformer à la justice fondamentale en tirant, uniquement à partir d'observations écrites, des conclusions importantes en matière de crédibilité.** [mis en évidence par le soussigné]

Conformément au *Règlement sur le Régime de pensions du Canada*, au moins certains éléments de preuve médicale objectifs doivent être présentés à l'appui d'une conclusion d'invalidité¹⁰. En l'espèce, l'appelante s'est acquittée de cette obligation minimale, même si aucun élément de cette obligation ne traitait directement de la période d'admissibilité applicable. Cela dit, la preuve médicale ne l'emporte pas nécessairement sur toute autre forme de preuve. Dans certaines circonstances, « [l]a nature même et la crédibilité de la preuve subjective peuvent l'emporter sur l'absence de preuve médicale clinique objective¹¹ ».

⁹ *Singh c Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 RCS 177, 1985 CanLII 65 (CSC).

¹⁰ *Règlement sur le Régime de pensions du Canada*, art 68(1)(a).

¹¹ *Smallwood c Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)* (20 juillet 1999), CP 9274 (CAP).

[19] À première vue, la division générale avait suffisamment de motifs pour conclure que l'invalidité de l'appelante n'était pas devenue grave pendant la période de huit mois, laquelle a pris fin le 31 août 2003 :

- la plupart des éléments de preuve médicale au dossier dataient de bien après la fin de la PMA calculée au prorata;
- un agent de Service Canada¹² a pris note du fait que l'appelante avait dit qu'elle n'était pas invalide en 2003;
- dans sa demande de prestations d'invalidité du RPC, l'appelante a précisé qu'elle n'était plus capable de travailler à partir de 2011;
- selon son registre des gains, l'appelante a touché environ 14 000 \$ par année en 2008 et en 2009.

Je ne prétends pas que le dossier de l'appelante était solide, mais il n'était pas non plus inexistant. Il ne méritait pas d'être écarté, alors qu'il était à deux doigts d'un rejet sommaire. Comme bien des parties requérantes, l'appelante ne comprend pas toutes les finesses des règles régissant l'invalidité du RPC, plus précisément celles relatives aux périodes d'admissibilité. On pourrait dire la même chose de son représentant, qui n'a reçu aucune formation juridique et qui, lors de l'audience devant la division générale, était membre de la Chambre d'assemblée de Terre-Neuve-et-Labrador. L'appelante était donc peu outillée pour préparer une cause purement fondée sur un dossier. Une audience devant la division générale est habituellement la chance finale de fournir la preuve dans le cadre d'une demande de pension d'invalidité pour qu'elle soit évaluée sur le fond. Bien que de nombreux problèmes de santé peuvent être évalués grâce aux résultats de tests de laboratoire et d'imagerie, l'intensité subjective des symptômes de l'appelante et leur effet sur sa capacité de travail pendant la PMA ne peuvent pas être documentés aisément et, à mon avis, sont mieux présentés au cours d'un témoignage sans filtre.

[20] Si la division générale avait l'intention de se fonder sur l'**absence** de preuve précise, alors il aurait été équitable de donner à l'appelante l'occasion de fournir cette preuve. En

¹² GD2-51.

décidant d' [traduction] « instruire » son appel en se fondant uniquement sur le dossier documentaire, la division générale a effectivement privé l'appelante de son droit d'être entendue.

[21] Je suis convaincu que le refus de la division générale d'entendre le témoignage de l'appelante a entraîné un manquement à l'équité procédurale.

RÉPARATION

[22] La Loi sur le MEDS énonce les pouvoirs dont dispose la division d'appel pour corriger les erreurs commises par la division générale. En vertu de l'article 59(1), je peux rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen conformément aux directives, ou encore confirmer, infirmer ou modifier la décision de la division générale. De plus, en vertu de l'article 64 de la Loi sur le MEDS, la division d'appel peut trancher toute question de droit ou de fait pour statuer sur une demande présentée sous le régime de la Loi sur le MEDS.

[23] Au titre de l'article 3 du Règlement sur le TSS, la division d'appel doit veiller à ce que l'instance se déroule de la manière la plus expéditive que les circonstances et l'équité le permettent, mais en l'espèce, j'estime n'avoir d'autre choix que de renvoyer l'affaire à la division générale pour une nouvelle audience.

[24] Je ne crois pas que le dossier soit suffisamment complet pour que je puisse trancher l'affaire sur le fond. Le manquement au principe de justice naturelle commis par la division générale a mené à l'exclusion d'une catégorie de preuve entière qui, si elle avait été examinée, aurait pu entraîner une décision différente. Contrairement à la division d'appel, le mandat principal de la division générale est de soupeser la preuve et de tirer des conclusions de fait. Elle est donc mieux placée que moi pour entendre le témoignage de l'appelante et pour explorer les pistes d'enquête qui pourraient en découler.

CONCLUSION

[25] Pour les motifs qui précèdent, je conclus que la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle. Comme le dossier n'est pas suffisamment complet pour me

permettre de statuer sur le fond de cette affaire, je renvoie l'affaire à la division générale pour une nouvelle audience.

[26] Je donne également instruction à la division générale de tenir une audience soit par téléconférence, vidéoconférence, ou en personne.



Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 9 juillet 2019
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	G. H., appelante Neil King, représentant de l'appelante Viola Herbert, représentante de l'intimé