



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *P. G. c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2019 TSS 1334

Numéro de dossier du Tribunal : AD-18-250

ENTRE :

P. G.

Appelante

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Valerie Hazlett Parker

DATE DE LA DÉCISION : Le 8 novembre 2019

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

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

APERÇU

[2] P. G. (requérante) a terminé sa scolarité au Portugal avant de déménager au Canada. Elle a obtenu l'équivalent d'une 8^e année. Au Canada, la requérante a travaillé en X jusqu'en juillet 2009. Elle a demandé une pension d'invalidité du Régime de pensions du Canada et a affirmé qu'elle était invalide en raison de la fibromyalgie, du syndrome de congestion pelvienne, de migraines, d'hypertension artérielle, d'une blessure au dos et du stress.

[3] Le ministre de l'Emploi et du Développement social a rejeté la demande. La requérante a interjeté appel de cette décision devant le Tribunal. La division générale du Tribunal a rejeté l'appel parce qu'elle a décidé que la requérante n'était pas atteinte d'une invalidité avant l'échéance de sa période minimale d'admissibilité (PMA; soit le 31 décembre 2011, en l'espèce).

[4] L'appel de la requérante relativement à cette décision est accueilli, car la division générale a commis une erreur de droit en ne tenant pas compte de tous les troubles liés à la douleur dont la requérante est atteinte et elle a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée. L'affaire est renvoyée à la division générale pour réexamen.

QUESTION PRÉLIMINAIRE

[5] Durant l'audience relative à l'appel, la représentante du ministre a soutenu que la requérante ne devrait pas pouvoir aborder tout moyen d'appel qui n'a pas été mentionné dans la demande présentée à la division d'appel. Elle s'est appuyée sur le *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, qui énonce qu'une demande de permission d'en appeler doit comprendre les moyens d'appel de la demande et l'exposé des faits sur lesquels ils reposent¹. De plus, elle a fait valoir que la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS) prévoit que la demande présentée à la division d'appel devient un avis d'appel une fois que la

¹ *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (Règlement sur le TSS), art 40(1)(c).

permission d'en appeler est accordée², et que les parties peuvent présenter des observations après que cette permission est accordée, mais qu'elles ne peuvent présenter d'autres moyens d'appel.

[6] Cependant, le Règlement sur le TSS prévoit au moins une circonstance dans laquelle des moyens d'appels n'ayant pas été énoncés dans la demande peuvent être pris en compte. Le Règlement sur le TSS prévoit qu'avant d'accorder ou de refuser une permission d'en appeler, la division d'appel peut demander d'autres renseignements à une partie demanderesse ou demander que les parties présentent des observations³. Il n'y a aucune restriction à propos du type de renseignements qui peuvent être demandés à une partie. Par conséquent, d'autres moyens d'appel pourraient être exigés. Ces moyens d'appel feraient l'objet d'un examen de la division d'appel, peu importe qu'ils aient été présentés ou non dans la demande soumise à la division d'appel.

[7] Le Règlement sur le TSS prévoit également que le Tribunal peut déterminer la règle applicable à toute question relative à l'instance à la demande d'une partie⁴. La détermination de cette règle applicable n'est aucunement restreinte; cela signifie qu'une autre façon pour une partie de présenter de nouveaux moyens d'appel qui ne se trouvent pas la demande envoyée à la division d'appel serait d'en faire la demande. Tout ce qui précède constitue de bonnes raisons pour lesquelles d'autres moyens d'appel devraient être pris en compte, même s'ils n'ont pas été mentionnés dans la demande présentée à la division d'appel.

[8] Le ministre soutient également que l'arrêt *Hillier*⁵ de la Cour d'appel fédérale établit que les parties ne peuvent pas soulever d'autres moyens d'appel. Toutefois, ce n'est pas ce que dit la décision. Dans cette affaire, la requérante a présenté un certain nombre de moyens d'appel à la division d'appel du Tribunal. Lorsque la division d'appel a accordé la permission d'en appeler, elle a restreint la portée de l'appel à seulement certains des moyens avancés. Au moment du contrôle judiciaire, la Cour d'appel fédérale a décidé que la division d'appel devait examiner tous les moyens d'appel que la requérante avait soulevés dans la mesure où ils sont prévus par la Loi sur le MEDS⁶. Cet arrêt interdit que des moyens d'appel soient mis de côté. Il ne se prononce

² *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social (Loi sur le MEDS)*, art 58(5).

³ Règlement sur le TSS, art 41.

⁴ Règlement sur le TSS, art 4.

⁵ *Hillier c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 44.

⁶ *Ibid* au para 41.

pas sur la question de savoir si des moyens d'appel supplémentaires pourraient être présentés au Tribunal après qu'une permission d'en appeler a été accordée.

[9] Par conséquent, les parties n'ont pas à limiter leur argumentation aux seuls moyens d'appel qui ont été énoncés dans la demande présentée à la division d'appel.

[10] En l'espèce, les moyens d'appel énoncés dans la demande présentée à la division d'appel sont les suivants :

- a) la division générale a commis une erreur de droit en ne tenant pas compte de l'état de santé de la requérante dans son ensemble;
- b) la division générale a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée sans tenir compte du témoignage de la requérante, car elle n'a pas évalué sa crédibilité ou son témoignage;
- c) la division générale a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée concernant le moment où la requérante a reçu un diagnostic de fibromyalgie;
- d) la division générale a commis une erreur de droit lorsqu'elle a décidé qu'elle n'avait pas tenté d'obtenir ou de conserver un emploi en raison de son état de santé.

[11] En réponse aux arguments de la requérante, le ministre fait valoir que la division générale n'a pas analysé l'état de santé et la situation de la requérante à l'aide d'une approche réaliste, comme l'exige la Cour d'appel fédérale⁷. Cependant, cela ne constitue pas un nouveau moyen d'appel. Selon la Cour d'appel fédérale, l'analyse réaliste nécessite que toutes les déficiences d'une partie requérante soient prises en compte, ainsi que sa situation particulière⁸. Le premier moyen d'appel qu'évoque la requérante est que la division générale a commis une erreur de droit en ne tenant pas compte de l'ensemble de son état de santé. À présent, elle a présenté un autre argument juridique fondé sur un moyen d'appel existant, non un moyen d'appel supplémentaire. Cet argument est que la division générale n'a pas tenu compte de l'ensemble de sa situation, y

⁷ *Villani c Canada (Procureur général)*, 2001 CAF 248.

⁸ *Bungay c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 47.

compris le fait qu'elle avait une expérience de travail limitée et une capacité limitée à communiquer en anglais.

[12] Le ministre a eu l'occasion de répondre à cet argument tant à l'audience que durant le délai accordé pour présenter d'autres observations écrites après l'audience. Ainsi, les parties ont eu amplement l'occasion d'examiner les arguments juridiques de l'autre partie et d'y répondre avant que la décision ne soit rendue.

[13] Cet argument ainsi que les autres arguments de la requérante qui sont fondés sur des moyens d'appel prévus par la Loi sur le MEDS sont examinés ci-dessous.

QUESTIONS EN LITIGE

[14] La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en ne tenant pas compte de l'ensemble de la situation de la requérante ou ne tenant pas compte adéquatement de sa douleur?

[15] La division générale a-t-elle commis une erreur de droit lorsqu'elle a décidé que la requérante n'avait pas tenté d'obtenir et de conserver un emploi en raison de sa santé?

[16] La division générale a-t-elle fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée selon la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS) parce qu'elle :

- a) n'a évalué ni la crédibilité de la requérante ni son témoignage;
- b) n'a pas déterminé si la requérante avait suivi les traitements recommandés en aquathérapie;
- c) n'a pas dûment évalué si la requérante pouvait travailler dans un milieu de travail anglophone.

ANALYSE

La Loi sur le MEDS régit le fonctionnement du Tribunal. Elle fournit des règles pour les appels devant la division d'appel. Un appel n'est pas une nouvelle audience de la demande originale, mais il sert à déterminer si la division générale a commis une erreur au titre de la Loi sur le MEDS. La Loi sur le MEDS prévoit aussi que trois types d'erreurs peuvent être examinés. Ces

erreurs sont les suivantes : la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle, a commis une erreur de droit, 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 connaissance⁹. Si au moins une de ces erreurs a été commise, la division d'appel peut intervenir.

Question en litige n° 1 : la prise en compte de tous les problèmes de santé de la requérante

[17] Un des moyens d'appel que je peux évaluer est la question de savoir si la division générale a commis une erreur de droit. Selon la Cour d'appel fédérale, lorsque vient le temps de décider si une partie requérante est invalide, il faut examiner tous ses troubles de santé, et non seulement les principaux¹⁰. La requérante soutient que la division générale a commis une erreur de droit parce qu'elle n'a pas tenu compte de l'ensemble de ses troubles liés à la douleur. La requérante a reçu un diagnostic de syndrome de congestion pelvienne seulement après la PMA, mais le moment où le diagnostic est établi ne représente pas toujours le moment où une partie requérante a commencé à avoir le trouble en question. La requérante fait valoir qu'elle ressentait des symptômes du syndrome de congestion pelvienne avant l'échéance de la PMA. Son témoignage correspond à cette affirmation.

[18] Dans sa décision, la division générale résume les éléments de preuve qui ont été portés à sa connaissance. Toutefois, ce résumé ne comporte pas la preuve de la requérante selon laquelle le plus grand facteur qui a entraîné sa cessation de travail était la douleur, et qu'elle avait ressenti des symptômes du syndrome de congestion pelvienne longtemps avant la PMA. Dans sa décision, la division générale affirme que l'ensemble de l'état de santé de la requérante à la fin de la PMA était dû à la fibromyalgie, et que les rapports médicaux ne démontraient pas qu'elle était atteinte d'autres problèmes à cette époque¹¹. La division générale a ignoré le témoignage de la requérante à propos de sa douleur, car le syndrome de congestion pelvienne n'a été diagnostiqué qu'après la PMA. Ce faisant, la division générale a omis de tenir compte de tous les troubles de la requérante. Il s'agit d'une erreur de droit.

⁹ Loi sur le MEDS, art 58(1).

¹⁰ *Bungay c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 47.

¹¹ Décision de la division générale au para 28.

[19] De plus, la division générale a commis une erreur de droit parce qu'elle n'a pas tenu compte des compétences limitées de la requérante en anglais. Selon la Cour d'appel fédérale, il faut tenir compte des caractéristiques personnelles d'une partie requérante, y compris ses aptitudes linguistiques, son niveau d'instruction et ses antécédents de travail, au moment de décider si la partie requérante est invalide¹². La requérante a affirmé qu'elle avait pu occuper son premier emploi parce qu'il s'agissait d'un milieu de travail où l'on parlait portugais. À son deuxième emploi X, un ou une collègue de travail lui servait d'interprète. La division générale a omis de tenir compte de ces mesures d'adaptation liées à la langue en milieu de travail lorsqu'elle a conclu que ses aptitudes en anglais n'auraient pas d'incidence sur sa capacité de travailler. Le fait que la division générale n'ait pas dûment tenu compte de ce point constitue aussi une erreur de droit.

[20] L'appel doit être accueilli sur le fondement que la division générale a commis une erreur de droit.

Question en litige n° 2 : les tentatives d'obtenir ou de conserver un emploi ont échoué pour des raisons de santé

[21] Dans sa décision, la division générale affirme correctement que, s'il existe une preuve de capacité de travailler, la partie requérante doit démontrer qu'elle a déployé des efforts infructueux pour obtenir et conserver un emploi en raison de sa santé¹³. Elle conclut ensuite que la requérante n'a pas rempli cette obligation légale, car elle n'a pas tenté de trouver un emploi qui respectait ses limitations ou d'améliorer ses aptitudes en anglais¹⁴. Cependant, la requérante soutient qu'elle a rempli cette obligation parce qu'elle a essayé de travailler quatre heures par jour dans un emploi X, mais a été incapable de continuer à le faire. La division générale a reconnu l'existence de cette tentative d'emploi, même si elle en a parlé comme d'un [traduction] « emploi X de quatre heures par mois¹⁵ ».

[22] La division générale n'a commis aucune erreur de droit. Elle a tenu compte du fait que la requérante avait essayé d'occuper un emploi de nettoyage à temps partiel. Toutefois, elle a

¹² *Villani, supra.*

¹³ Décision de la division générale au para 27; *Inclima c Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 117.

¹⁴ Décision de la division générale au para 27.

¹⁵ *Ibid.*

conclu que cet emploi ne respectait pas ses limitations. La division générale a donc adéquatement appliqué le critère juridique aux faits en l'espèce et a conclu que la requérante n'avait pas rempli son obligation légale de démontrer que les efforts déployés avaient été infructueux en raison de son état de santé. L'appel ne peut être accueilli sur ce fondement.

Question en litige n° 3 : l'évaluation du témoignage de la requérante

[23] La requérante fait valoir aussi que l'appel doit être accueilli parce que la division générale a omis d'évaluer sa crédibilité et qu'elle n'avait aucune raison valable d'ignorer son témoignage. La requérante relève le passage suivant de la décision de la division générale pour soutenir cet argument : [traduction] « Le Tribunal n'estime pas que la preuve présentée par la [requérante] est fiable. Il n'accorde pas un poids important à sa preuve. Le Tribunal estime que, dans le cadre des faits liés à cet appel, le témoignage oral de la [requérante] n'a pas contrebalancé le manque de conclusions objectives, et elle n'a pas démontré selon la prépondérance des probabilités que sa douleur l'empêchait de détenir une occupation véritablement rémunératrice¹⁶ ».

[24] Il est vrai que la division générale n'a tiré aucune conclusion précise à propos de la crédibilité de la requérante, mais elle n'a pas commis d'erreur en ne le faisant pas. La division générale n'est pas tenue de tirer de conclusion à propos de la crédibilité des personnes dans tous les cas.

[25] La division générale a effectivement tiré une conclusion concernant la fiabilité du témoignage de la requérante comme cela a été mentionné plus haut. Toutefois, ces affirmations doivent être étudiées dans leur contexte. Dans le même paragraphe de la décision, la division générale expose les motifs qui l'ont menée à tirer cette conclusion. Dans la décision, elle affirme qu'il n'y a pas toujours des conclusions objectives pour démontrer la douleur chronique, que la requérante avait soutenu que sa douleur s'aggravait avec le temps ou qu'elle était incapable de se souvenir des résultats d'une évaluation des aptitudes professionnelles, du moment où elle avait fait de l'exercice pour la dernière fois ou du fait qu'elle avait signé des documents afin de toucher des prestations d'assurance-emploi¹⁷. La division générale a décidé d'accorder peu de

¹⁶ *R c Sheppard*, 2002 CSC 26

¹⁷ *Ibid.*

poids au témoignage de la requérante parce que, en raison de ces déclarations, elle a estimé que le témoignage n'était pas fiable. Des éléments de preuve étayaient cette conclusion de fait. Elle n'est pas erronée.

[26] Par conséquent, l'appel doit être rejeté au motif que la division générale aurait fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée concernant le témoignage de la requérante.

Question en litige n° 4 : le respect des recommandations de traitement

[27] Dans sa décision, la division générale énonce à juste titre que les parties requérantes ont la responsabilité personnelle de s'engager dans leurs soins de santé¹⁸. De plus, l'omission d'une partie requérante de suivre des recommandations de traitement raisonnables peut avoir une incidence sur son état d'incapacité. La décision mentionne aussi que la requérante n'avait pas assumé la responsabilité de s'engager dans ses soins de santé, car elle n'avait pas fait d'aquaforme ou d'exercices depuis plusieurs années¹⁹. Cependant, la requérante soutient que cette conclusion de fait est erronée et a été tirée sans tenir compte de tous les éléments de preuve. Plus précisément, la requérante affirme que la division générale n'a pas tenu compte de l'affirmation selon laquelle lorsqu'elle a fait de l'aquaforme, elle n'a eu qu'un soulagement temporaire de la douleur et qu'il était donc raisonnable qu'elle arrête d'en faire. Par conséquent, la requérante soutient qu'elle a respecté les recommandations de traitement.

[28] La requérante affirme aussi que les recommandations de traitement sont seulement des recommandations et non des exigences. La division générale n'aurait donc pas dû conclure que la requérante n'avait pas rempli le critère juridique parce qu'elle n'avait pas suivi la recommandation d'augmenter son niveau d'activité.

[29] Je suis convaincue que la conclusion de fait de la division générale selon laquelle la requérante ne s'était pas engagée adéquatement dans ses soins de santé était erronée²⁰. Elle a été tirée sans tenir compte de la preuve de la requérante selon laquelle elle a essayé l'aquaforme, n'en a éprouvé qu'un soulagement temporaire et a cessé d'en faire. La décision était fondée en

¹⁸ *Kambo c (Ministre du Développement des ressources humaines)*, 2005 CAF 353.

¹⁹ Décision de la division générale au para 29.

²⁰ Décision de la division générale au para 29.

partie sur cette conclusion de fait. En conséquence, l'appel peut également être accueilli sur ce motif.

Question en litige n° 5 : le travail dans un milieu anglophone

[30] Le dernier moyen d'appel de la requérante est que la division générale a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée selon laquelle elle avait été capable de conserver un emploi dans deux différents X où la langue principale était l'anglais²¹. Comme cela a été mentionné ci-dessus, la requérante cite son témoignage au cours duquel elle a affirmé que dans le cadre du premier emploi elle pouvait parler portugais et qu'à l'autre, un ou une collègue lui servait d'interprète. La décision de la division générale ne fait pas mention de cet élément de preuve. La conclusion de fait selon laquelle la requérante pouvait conserver un emploi dans un milieu de travail anglophone le réfute. Selon la Cour suprême du Canada, des motifs doivent être fournis pour les conclusions de fait tirées d'une preuve contradictoire et dont l'issue d'une affaire dépend largement²². La division générale n'a pas fourni de motifs pour ne pas avoir accepté la preuve de la requérante concernant son manque d'aptitude à travailler dans un milieu de travail anglophone sans interprète. L'issue de l'appel dépendait, du moins en partie, de cette conclusion de fait. Il s'agit aussi d'une erreur de fait qui justifie l'intervention de la division d'appel.

CONCLUSION

[31] L'appel est accueilli parce que la division générale a fondé sa décision sur des conclusions de fait erronées au sens de la Loi sur le MEDS et a commis une erreur de droit lorsqu'elle a omis de tenir compte de l'état de santé de la requérante dans son ensemble.

[32] La Loi sur le MEDS énonce les réparations que la division d'appel peut accorder lorsqu'elle intervient. Cela peut entre autres consister à rendre la décision que la division générale aurait dû rendre ou à renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen²³. L'avocat de la requérante demande que l'affaire soit renvoyée à la division générale pour qu'une nouvelle audience soit tenue. En fait, l'avocat soutient que chaque fois que la division d'appel renvoie l'affaire à la division générale, une audience entièrement nouvelle devrait être tenue et qu'aucune

²¹ Décision de la division générale au para 32.

²² *R c Sheppard*, 2002 CSC 26.

²³ Loi sur le MEDS, art 59(1).

preuve qui n'a pas été présentée devant la division générale durant la première instance ne devrait être examinée. Il fait valoir qu'à moins de procéder de cette façon durant la nouvelle audience, il ne s'agit pas d'une audience de novo, et le ou la membre de la division générale semblera être influencé par les décisions précédentes rendues par la division générale et la division d'appel.

[33] Cependant, la Loi sur le MEDS n'exige pas qu'un appel soit nouvellement instruit ou instruit de novo s'il est renvoyé devant la division générale. Selon la Loi sur le MEDS, « la division d'appel peut [...] renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen conformément aux directives qu'elle juge indiquées²⁴ [...] ». Cela accorde à la division d'appel le pouvoir discrétionnaire d'ordonner une nouvelle audience si cela est approprié ou d'ordonner que l'appel soit réexaminé sans qu'une audience entièrement nouvelle soit tenue. Cela permet aussi à la division d'appel de donner des directives sur la preuve écrite ou sonore que la division générale doit examiner, y compris les décisions précédentes de la division générale, la décision de la division d'appel et l'enregistrement de l'audience précédente devant la division générale. Rien dans la Loi sur le MEDS ne restreint le pouvoir discrétionnaire de la division d'appel lorsqu'elle renvoie une affaire à la division générale.

[34] De plus, si une affaire est renvoyée à la division générale pour réexamen, les parties sont libres de présenter à la division générale toute preuve supplémentaire qu'elles choisissent de présenter. Cela pourrait comprendre l'enregistrement audio d'une audience précédente devant la division générale. Il reviendrait alors au membre ou à la membre de la division générale procédant au réexamen de déterminer si cette preuve doit être acceptée et, si tel est le cas, le poids qu'il faut lui accorder. La division générale pourrait aussi évaluer les arguments concernant toute partialité perçue qui pourrait résulter de l'écoute de cet enregistrement.

[35] En l'espèce, il est approprié de renvoyer l'appel à la division générale pour réexamen. Cela découle en partie du fait que la division générale a ignoré des éléments de preuve importants à propos des problèmes de douleur de la requérante. Il incombe à la division générale de recevoir la preuve, de la soupeser et de rendre une décision au regard du droit et des faits.

²⁴ Loi sur le MEDS, art 59(1).

[36] La requérante demande que la décision originale de la division générale, son enregistrement et la présente décision soient retirés du dossier et ne soient pas pris en compte par le ou la membre de la division générale qui réexaminera l'affaire. Je ne traiterai pas de ces arguments maintenant. Les parties devraient présenter leurs arguments à la division générale au moment du réexamen pour qu'une décision préliminaire soit rendue sur cette question.

[37] L'appel est accueilli. L'affaire est renvoyée à la division générale pour réexamen.

[38] Valerie Hazlett Parker

Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 15 août 2019
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	P. G., appelante Steven Yormak, représentant de l'appelante Nathalie Pruneau, représentante de l'intimé