



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *D. D. c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 TSS 23

Numéro de dossier du Tribunal : AD-19-608

ENTRE :

D. D.

Appelant (requérant)

et

Ministre de l'Emploi et du Développement social

Intimé (ministre)

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Neil Nawaz

DATE DE LA DÉCISION : Le 8 janvier 2020

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

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

APERÇU

[2] Le requérant est un ancien camionneur qui a travaillé pour la dernière fois en 2001. Il est maintenant âgé de 57 ans. En juin 2000, il a été impliqué dans un accident de véhicule qui a causé la mort d'un passager dans l'autre véhicule. Le requérant n'a pas été blessé physiquement, mais son médecin de famille a par la suite posé un diagnostic d'un trouble de stress post-traumatique (TSPT) à retardement. En novembre 2001, alors qu'il était en voyage de chasse, le requérant a eu un deuxième accident : il est tombé du haut d'un arbre de 30 pieds. Cette fois-ci, il a eu de nombreuses fractures sur le côté gauche du corps.

[3] En février 2014, le requérant a présenté une demande de pension d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC) dans laquelle il prétendait ne plus pouvoir travailler en raison de son TSPT, de son anxiété, de ses douleurs chroniques myofasciales et de son arthrite post-traumatique. Le ministre a rejeté sa demande après avoir conclu que le requérant n'était pas atteint d'une invalidité « grave et prolongée » au sens du RPC, pendant sa période minimale d'admissibilité (PMA), qui a pris fin le 31 décembre 2002.

[4] Le requérant a interjeté appel du refus 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 22 juin 2016, elle a conclu que le requérant n'avait pas démontré qu'il était atteint d'une invalidité à l'échéance de la PMA.

[5] En août 2016, le requérant a demandé la permission d'en appeler à la division d'appel du Tribunal, en prétendant que la division générale avait commis différentes erreurs au moment de rendre sa décision. La division d'appel a accordé la permission d'en appeler et, dans une décision datée du 27 mars 2018, elle a conclu que la division générale avait commis une erreur de droit en omettant de tenir compte de l'état de santé du requérant dans son ensemble. La division d'appel a

précisément conclu que la division générale n'avait pas pris en considération l'anxiété et la dépression du requérant concernant sa capacité de travailler. La division d'appel a renvoyé l'affaire à la division générale aux fins de [traduction] « réexamen sur ce motif », sans directives supplémentaires.

[6] Malgré les objections du requérant¹, le même membre ayant présidé la première audience devant la division générale a instruit la deuxième audience, qu'il a tenue seulement sur la foi du dossier documentaire. Dans une décision datée du 10 juin 2019, le membre de la division générale présidant l'audience a noté qu'à l'exception de son défaut de tenir compte de l'état de santé du requérant dans son ensemble, la division d'appel avait entériné sa dernière décision. Il a déclaré que, conformément aux directives de la division d'appel, il avait tenu compte de toutes les détériorations du requérant, y compris son anxiété et sa dépression, et n'avait trouvé aucune raison de changer d'avis. Le membre a conclu en réaffirmant que le requérant n'était pas atteint d'une invalidité.

[7] Le requérant s'est encore une fois tourné vers la division d'appel en prétendant que la division générale avait créé une crainte raisonnable de partialité lorsqu'elle a assigné son dossier au même membre qui l'avait instruit antérieurement. Le requérant a également réitéré toutes les présumées erreurs qu'il avait soulevées dans sa demande de permission d'en appeler, présentée en août 2016. En septembre dernier, j'ai accordé la permission d'en appeler parce qu'à mon avis, au moins l'un des arguments du requérant conférait à l'appel une chance raisonnable de succès.

QUESTIONS EN LITIGE

[8] Il n'existe que trois moyens d'appel à la division d'appel. Toute partie requérante doit prouver que la division générale a omis d'observer un principe de justice naturelle (c'est-à-dire qu'elle a agi de manière inéquitable), a interprété le droit incorrectement ou a fondé sa décision sur une erreur de fait importante².

¹ Lettres de la représentante du requérant au Tribunal, datées du 22 mai 2018 et du 22 juin 2018. Dans sa première lettre, la représentante demandait aussi à la division générale de tenir une toute nouvelle audience.

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

[9] Je dois répondre aux questions suivantes :

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle agi de manière inéquitable en assignant la cause du requérant au même membre qui l'avait instruite antérieurement?

Question en litige n° 2 : La division générale a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a instruit l'appel du requérant pour une deuxième fois?

ANALYSE

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle agi de manière inéquitable en assignant la cause du requérant au même membre qui l'avait instruite antérieurement?

[10] Le requérant prétend que la division générale, en tant qu'institution, a manqué à un principe de justice naturelle lorsqu'elle a assigné sa deuxième audience au même membre qui avait présidé la première audience. Le requérant soutient que le membre a effectivement jugé de sa propre décision, ce qui, par la suite, a donné lieu à une crainte raisonnable de partialité.

[11] Je ne suis pas d'accord pour les motifs suivants. Je ne vois rien de fondamentalement mal avec le fait de renvoyer une affaire à un membre du Tribunal afin qu'il puisse corriger ses propres erreurs. En l'espèce, on n'a pas demandé au membre de la division générale qui présidait l'audience de juger de sa propre décision, et ce n'est pas ce qu'il a fait.

[12] La partialité dénote un état d'esprit prédisposé de quelque manière à un certain résultat. Le seuil d'établissement d'une conclusion de partialité est élevé, et il revient à la partie d'affirmer qu'il existe. La Cour suprême du Canada a déclaré que le critère à appliquer pour déterminer la présence de partialité consiste à se demander « à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique ». De simples soupçons ne suffisent pas. On doit démontrer une réelle probabilité. La présence de partialité dépend des faits et des circonstances propres à chaque cas³. Parmi les considérations pertinentes, on compte le contexte dans lequel la décision est rendue, le rapport

³ *Committee for Justice and Liberty c L'Office national de l'énergie*, 1976 2 (CSC), 1978 1 RCS.

entre les questions sur lesquelles portent les deux audiences, et le caractère définitif de la deuxième décision⁴.

[13] En l'espèce, la division d'appel a conclu que la division générale n'avait pas tenu compte de l'ensemble de la preuve médicale, plus précisément des renseignements concernant l'anxiété et la dépression du requérant. Dans sa décision de mars 2018, ma collègue à la division d'appel a ordonné que l'affaire soit [traduction] « renvoyé[e] [...] à la division générale aux fins de réexamen sur ce motif ». Elle n'a imposé aucune restriction sur la personne qui instruirait l'appel à nouveau, bien qu'elle ait limité implicitement la portée de l'appel à une seule erreur.

[14] Le vice-président de la division générale, vraisemblablement dans un souci d'efficacité administrative, a assigné le dossier au même membre qui avait instruit l'affaire trois ans auparavant. Le membre a refusé d'admettre d'autres témoignages, choisissant d'instruire l'appel uniquement sur la foi du dossier documentaire. Étant donné que la division d'appel a conclu qu'une seule erreur avait été commise dans la décision de juin 2016, le membre a tenté de régler la question en faisant ce qu'il avait négligé de faire auparavant : tenir compte de la dépression et de l'anxiété du requérant.

[15] On peut critiquer l'analyse du membre et être en désaccord avec ses conclusions, mais je ne crois pas qu'on puisse raisonnablement dire qu'il a fait preuve de partialité et que la division générale a agi de manière inéquitable en l'assignant à nouveau à ce dossier.

[16] Les membres de tribunaux administratifs comme la division générale sont présumés être impartiaux. Ils ne sont pas infallibles et ils ont tous une attitude, des approches et une vision du processus décisionnel qui leur sont propres, mais ils sont également formés pour apprécier une preuve aussi équitablement et objectivement que possible. Lorsque le membre de la division générale s'est penché sur ce cas pour la deuxième fois, il a accepté la conclusion de la division d'appel selon laquelle il avait commis une erreur de droit et il a tenté de bonne foi, à mes yeux, d'y remédier. En rejetant l'appel à nouveau, le membre a privé le requérant d'une audience complète et, une fois de plus, n'a pas apprécié l'ensemble de la preuve. Toutefois, je n'estime pas que ces erreurs soient la preuve d'une fermeture d'esprit.

⁴ *Arthur c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 CF 94.

[17] Bien sûr, la justice ne doit pas seulement être rendue, elle doit être vue comme étant rendue. Même si le requérant a perçu le membre comme ayant fait preuve de partialité à son égard, il ne s'agit pas du critère juridique applicable. Ce qui importe, c'est la question de savoir si une personne raisonnable craindrait la présence de partialité. Le mot clé est « raisonnable ».

[18] J'estime que la crainte de partialité du requérant n'est pas raisonnable. Son insistance quant au fait qu'il ne pourrait bénéficier d'une audience équitable que si son dossier était réassigné à un autre membre porte à croire qu'un juge ou un arbitre ne peut pas faire preuve d'ouverture d'esprit pour trancher une affaire dans le cadre de laquelle il a déjà rendu des décisions sur des questions connexes. Cela va à l'encontre de la présomption selon laquelle les courts et les tribunaux sont impartiaux. Cette présomption est d'une telle importance que la Cour suprême a imposé une norme de preuve élevée à toute partie affirmant qu'il y a présence de partialité dans une instance judiciaire ou quasi judiciaire. Il est peut-être compréhensible que le requérant ait souhaité qu'un [traduction] « regard neuf » réexamine son appel, mais ce n'est pas un motif suffisant pour remplacer un décideur dans une affaire.

[19] Dans l'arrêt *Janssen-Ortho Inc. c Apotex Inc.*⁵, la Cour d'appel fédérale a abordé la question relative à la crainte raisonnable de partialité dans le contexte où l'affaire est renvoyée aux fins de réexamen. La Cour a conclu que les juges ou les tribunaux ne devraient pas se récuser simplement parce qu'ils ont examiné l'affaire auparavant : « Il faut une raison beaucoup plus fondamentale pour justifier une récusation. De fait, il nous apparaît difficile de croire que des juges ou des tribunaux administratifs se déclareraient partiaux simplement parce qu'on leur demande de réexaminer une affaire ou de statuer à nouveau sur une affaire. »

[20] Une conclusion défavorable à une partie en particulier, même une série de conclusions défavorables à cette partie, n'est pas en soi une preuve de partialité. Il peut y avoir d'autres explications justifiant la conclusion défavorable, dont la possibilité que le dossier de la partie soit sans fondement. La division générale a reçu l'ordre de corriger son erreur, et le membre président l'audience l'a fait au meilleur de sa capacité. En fin de compte, il a commis d'autres erreurs, mais je ne crois pas qu'elles étaient la preuve d'une fermeture d'esprit ni que la division générale jugeait en fait de sa propre décision.

⁵ *Janssen-Ortho Inc. c Apotex Inc.*, 2011 CAF 58.

Question en litige n° 2 : La division générale a-t-elle commis une erreur lorsqu'elle a instruit l'appel du requérant pour une deuxième fois?

[21] Comme discuté le mois dernier lors du volet oral de l'audience, la division d'appel n'a pas le pouvoir de revenir sur des questions qui ont déjà été tranchées. Toutefois, elle a le droit et le devoir, lorsqu'elle est appelée à le faire, d'examiner la conduite de la division générale concernant les questions qui lui ont été renvoyées aux fins de réexamen. Bien que je n'ai trouvé aucune preuve de partialité de la part de la division générale, cela ne signifie pas que sa deuxième décision ne contenait aucune erreur.

[22] La division d'appel a renvoyé l'affaire à la division générale pour le motif suivant :

[traduction]

[L]orsqu'il a déterminé si le requérant était atteint d'une invalidité grave au plus tard à la date marquant la fin de la PMA ou au cours de la période ultérieure, le membre a uniquement tenu compte des blessures osseuses et du TSPT. Il a conclu que les problèmes de santé du requérant ne l'avaient pas non plus rendu régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice. **Il n'a pas explicitement tenu compte de la dépression et de l'anxiété du requérant en rendant sa décision.** Comme l'a établi la Cour, tous les aspects de l'état de santé d'une partie requérante doivent être examinés, et non seulement les détériorations les plus importantes ou la détérioration principale. Sur ce motif, **je conclus que la division générale n'a pas examiné l'état de santé du requérant dans son ensemble** [mis en évidence].

La division d'appel a renvoyé l'affaire à la division générale, et le vice-président l'a assignée au même membre qui avait présidé la première audience. Comme je l'ai mentionné précédemment, dans l'absence de tout signe de partialité, je ne vois rien de mal à demander à un décideur de corriger ses propres erreurs. J'estime aussi qu'il n'est pas nécessaire dans tous les cas qu'un décideur tienne une toute nouvelle audience aux fins de réexamen; lorsque la division d'appel ne cerne que quelques petites erreurs, il peut être acceptable pour ce décideur d'éviter de tenir une nouvelle audience en faveur d'un examen limité à une ou deux questions.

[23] En l'espèce, la division d'appel n'a cerné qu'une seule erreur dans la décision de la division générale, mais cette erreur était majeure. La division d'appel a conclu que la division générale n'avait pas tenu compte de l'anxiété et de la dépression du requérant et qu'elle n'avait pas examiné son état de santé dans son ensemble, comme l'exige *Villani c Canada* et d'autres

affaires⁶. Comme dans toute demande de pension d'invalidité, la division générale devait évaluer la capacité du requérant d'occuper un emploi véritablement rémunérateur en considérant différents facteurs, pas seulement ses blessures physiques et son état psychologique, mais aussi sa situation et ses caractéristiques personnelles, comme son âge, son niveau d'instruction et son expérience de travail. Comme il y a une relation complexe et inévitable entre tous ces facteurs, ceux-ci ne peuvent pas être pris en considération indépendamment. Ils doivent être examinés ensemble, d'où la nécessité, soulignée par *Villani*, de considérer une partie requérante comme une personne [traduction] « à part entière ».

[24] La jurisprudence met souvent en garde les décideurs contre le fait d'examiner les détériorations d'une partie requérante séparément⁷; toutefois, c'est exactement ce que la division générale a fait lorsqu'elle a décidé de tenir compte de l'anxiété et de la dépression du requérant dans une autre décision. La division générale a cité le droit approprié et a déclaré qu'elle avait l'intention de limiter sa décision au réexamen de l'état de santé du requérant dans son ensemble. Toutefois, elle a par la suite passé la grande partie de son analyse à examiner tous les rapports médicaux qui faisaient état de dépression ou d'anxiété, et elle a conclu qu'étant donné que le requérant n'avait suivi aucun traitement régulier avec un spécialiste en santé mentale, ses détériorations psychologiques étaient modérées. La division générale a conclu que le requérant possédait de bonnes aptitudes intellectuelles et qu'il avait le potentiel de se recycler, si nécessaire. Elle a ajouté ceci :

[traduction]

J'ai tenu compte de toutes les détériorations du requérant. Après réexamen, je conclus que la conclusion tirée au paragraphe 52 de la décision initiale est confirmée par l'examen de l'ensemble des détériorations du requérant et l'effet sur sa capacité régulière à détenir une occupation véritablement rémunératrice⁸.

Toutefois, le fait d'affirmer que l'on a examiné l'ensemble ne signifie pas nécessairement qu'on l'a réellement fait. Dans sa décision, la division générale précise qu'elle a tenu compte de la dépression et de l'anxiété du requérant, puis qu'elle a incorporé par renvoi toutes les conclusions de sa première décision, rendue trois ans auparavant, dans la deuxième décision. Cette approche

⁶ *Villani c Canada (Procureur général)*, 2001 CAF 248.

⁷ *Bungay c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 47.

⁸ Décision de la division générale, datée du 10 juin 2019, au para 23.

a abouti à une analyse fragmentée, et je n'ai vu aucune réelle tentative de considérer le requérant comme une personne à part entière. Cela a perpétué l'erreur de droit qui avait mené la division d'appel à renvoyer l'affaire à la division générale en premier lieu.

[25] La division générale a aggravé le problème en décidant de tenir une deuxième audience uniquement sur la foi du dossier documentaire. Il relève du pouvoir discrétionnaire du Tribunal de décider du mode d'audience⁹, mais une telle discrétion doit être observée en fonction des principes d'équité procédurale. L'un de ces principes est le droit d'être entendu. Ce droit n'est pas absolu, et le fait d'autoriser ou non un témoignage oral dépendra de divers facteurs, dont l'importance de la question par rapport à la partie requérante et la nature des questions en litige. En l'espèce, la demande de pension d'invalidité du requérant était de première importance à ses yeux, et le décideur devait traiter un volume considérable d'éléments de preuve documentant son état de santé complexe. La division générale était accusée d'avoir ignoré un élément important de l'état de santé du requérant, et il est donc raisonnable de supposer que la dépression et l'anxiété du requérant, ainsi que l'effet sur sa capacité à travailler, n'étaient pas la priorité du membre lorsqu'il s'est entretenu avec le requérant lors de l'audience par téléconférence en juin 2016.

[26] Lorsque la division d'appel a renvoyé l'affaire à la division générale, le membre a déterminé qu'il n'était pas nécessaire d' [traduction] « entendre à nouveau » le témoignage du requérant étant donné qu'il l'avait déjà fait :

[traduction]

Le Tribunal doit veiller à ce que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances et les considérations d'équité et de justice naturelle permettent. Il est certainement plus rapide de trancher une question au moyen d'un examen de la preuve que de faire comparaître toutes les parties et de leur faire répéter leur preuve. Une nouvelle instruction complète de l'appel ne constituerait pas la solution la plus expéditive et économique possible. La justice naturelle n'est pas compromise¹⁰.

À ce stade, cette instance est en cours depuis plus de quatre ans, et je peux comprendre pourquoi le membre ressentait le besoin de fermer le dossier. Toutefois, l'opportunité n'est pas le seul

⁹ *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (Règlement sur le TSS), art 15(2).

¹⁰ Décision de la division générale au para 11.

facteur à prendre en compte, et le requérant avait indiqué au dossier qu'il souhaitait une nouvelle occasion de témoigner au sujet de son invalidité. Le membre était libre de limiter la portée de ce témoignage à l'anxiété et la dépression du requérant ainsi qu'à l'effet qu'elles ont eu sur son employabilité, compte tenu de ses blessures physiques et de son profil personnel. Un tel témoignage aurait pu offrir un meilleur aperçu du requérant en tant que personne à part entière au cours de la PMA, mais la division générale a décidé de ne pas l'entendre. À mon avis, compte tenu des circonstances ayant mené au renvoi de cette affaire à la division générale pour une deuxième fois, cela constituait un manquement à la justice naturelle.

[27] Je sais que si la division générale avait suivi mon point de vue sur ce que c'est de tenir compte de l'ensemble, elle en serait alors venue à tenir une audience semblable à une toute nouvelle audience, plutôt que de recourir à la solution abrégée que le membre jugeait appropriée. Qu'il en soit ainsi. L'évaluation de l'invalidité comporte de nombreuses variantes, mais celles-ci ne sont pas modulables. On ne peut pas facilement interchanger des composantes sans que le tout s'effondre.

RÉPARATION

[28] La division d'appel peut offrir une réparation pour les erreurs commises par la division générale. 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 générale¹¹.

[29] La division d'appel doit veiller à ce que l'instance se déroule de la manière la plus expéditive que les circonstances et les considérations d'équité permettent¹², mais, en l'espèce, j'estime n'avoir d'autre choix que de renvoyer l'affaire à la division générale pour une nouvelle audience, une fois de plus.

[30] Je ne crois pas que le dossier soit suffisamment complet pour que je puisse trancher l'affaire sur le fond. Le défaut de la division générale d'observer un principe de justice naturelle a mené à l'exclusion d'une preuve qui aurait pu entraîner une issue différente si elle avait été examinée. Contrairement à la division d'appel, le mandat principal de la division générale est de

¹¹ Loi sur le MEDS, art 59(1).

¹² Règlement sur le TSS, art 3.

soupeser la preuve et de tirer des conclusions de fait. Par conséquent, elle est en meilleure position que moi pour entendre le témoignage du requérant concernant son anxiété et sa dépression, et pour explorer les pistes d'enquête qui pourraient en découler.

CONCLUSION

[31] En tenant compte de l'anxiété et de la dépression du requérant dans une autre décision, indépendamment de ses conclusions concernant ses autres détériorations, la division générale a répété son défaut de tenir compte de la capacité de travailler du requérant dans son ensemble. Ainsi, elle a également privé le requérant de son droit à une audience complète.

[32] Comme le dossier n'est pas assez complet pour me permettre de statuer sur le fond de cette affaire, je renvoie celle-ci à la division générale pour une nouvelle audience afin de tenir compte de l'état de santé du requérant dans son ensemble à la date de fin de la PMA.

[33] Conformément à mes points de vue sur le sujet, je laisse à la division générale le soin de déterminer s'il serait préférable d'assigner ce dossier au même membre qui a instruit l'affaire à maintes reprises par le passé. Quelle que soit la décision de la division générale, je lui ordonne de tenir une audience orale par téléconférence, vidéoconférence ou comparution en personne.



Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 6 décembre 2019
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	Bozena Kordasiewicz, représentante de l'appelant Stéphanie Pilon, représentante de l'intimé