

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20200402

Dossier : T-1481-18

Référence : 2020 CF 476

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 2 avril 2020

En présence de monsieur le juge Boswell

ENTRE :

ZIGGY ZBIGNIEW RATMAN

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Le demandeur, Ziggy Zbigniew Ratman, a présenté une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale du Canada [le TSS]. Dans sa décision datée du 29 juin 2018, la division d'appel a refusé sa demande de permission d'en appeler d'une décision de la division générale du TSS.

[2] M. Ratman demande à la Cour d'annuler la décision de la division d'appel et de lui renvoyer l'affaire pour nouvelle décision, avec instruction d'accorder la permission d'en appeler. Subsidiairement, il demande l'annulation de la décision initiale de lui refuser le droit à des prestations d'invalidité en vertu du *Régime de pensions du Canada*, LRC 1985, c C-8 [le RPC]. La question en litige est donc de savoir si la Cour doit accorder la réparation demandée.

[3] Pour les motifs qui suivent, la présente demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

I. Le contexte

[4] M. Ratman a immigré de la Pologne au Canada en 1991. Une fois au Canada, il a travaillé comme manœuvre. En février 1994, alors qu'il travaillait pour une entreprise de construction en Ontario, il a été victime d'un accident de travail et s'est blessé au dos.

[5] M. Ratman dit avoir essayé de réintégrer le marché du travail de juillet à septembre 1994, mais ne pas avoir été en mesure de le faire en raison de l'aggravation de ses symptômes. De septembre 1996 à octobre 2001, il a participé à un programme de réintégration sur le marché parrainé par la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario. Il a suivi un programme de perfectionnement en anglais de 12 mois, puis a obtenu un diplôme au terme d'une formation de trois ans en programmation informatique. M. Ratman souligne avoir réussi à terminer ces programmes malgré de graves limitations psychologiques et physiques, y compris des douleurs lombaires, des difficultés de concentration et une dépression.

[6] En octobre 1995, un médecin a effectué une évaluation de la perte non financière [PNF] liée à la région lombaire de M. Ratman. En mai 2003, un autre médecin a procédé à une évaluation physique et psychologique de M. Ratman et a conclu que, sans intervention, M. Ratman était et resterait inapte au travail.

[7] Un rapport médical daté d'avril 2004 a confirmé que M. Ratman avait subi une grave entorse lombaire, qui était venue s'ajouter à des modifications dégénératives préexistantes au rachis lombaire, conséquence directe de son accident de travail de février 1994. Le rapport en question examinait les antécédents médicaux de M. Ratman, y compris l'évaluation de la PNF, et précisait que le médecin qui avait effectué l'évaluation de la PNF ne s'attendait pas à une modification de l'état de M. Ratman au cours des deux années suivant l'évaluation. Le rapport concluait que les déficiences résiduelles de M. Ratman le rendaient inapte au travail et faisaient en sorte qu'il était difficile pour lui de participer aux activités normales de la vie quotidienne.

[8] En septembre 2017, le médecin de famille de M. Ratman a déclaré que celui-ci souffrait de séquelles de l'échec chirurgical rachidien, de douleurs chroniques, de dépression et d'hypertension et que, en raison de son accident, il était inapte à tout emploi rémunéré depuis octobre 1995.

[9] Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées a reconnu l'invalidité de M. Ratman, et celui-ci reçoit une aide financière depuis 2013. En février 2013, M. Ratman a présenté une demande de prestations d'invalidité du RPC parce qu'il ne pouvait plus travailler depuis septembre 2002 en raison d'une hernie discale, de douleurs chroniques au bas du dos,

d'une dépression et d'hypertension. Dans la demande en question, il a dit que sa mobilité réduite, ses changements d'humeur et ses difficultés à se concentrer, à apprendre, à dormir et à rester assis ou debout l'empêchaient de retourner au travail.

[10] En mai 2013, Service Canada a refusé la demande de prestations d'invalidité de M. Ratman, décision qu'elle a maintenue au terme d'un réexamen en octobre 2013. Dans la décision initiale, il a été déterminé que M. Ratman n'avait pas accumulé assez de gains et de cotisations pour être admissible aux prestations d'invalidité du RPC. Service Canada a également évalué si M. Ratman était admissible en vertu de la disposition relative aux demandes tardives du RPC. Cette disposition exigeait que M. Ratman montre qu'il souffrait d'une invalidité grave, prolongée et continue à un moment où il avait suffisamment cotisé au RPC pour être admissible à des prestations d'invalidité.

[11] Service Canada a établi que la période minimale d'admissibilité [la PMA] de M. Ratman était décembre 1995, mais que M. Ratman n'avait pas souffert continuellement d'une invalidité grave et prolongée depuis ce moment-là. Service Canada a reconnu les limites de M. Ratman, mais a conclu que, en décembre 1995, celles-ci ne l'empêchaient pas d'occuper tous les types d'emplois. Service Canada a fait remarquer que le recyclage scolaire de M. Ratman après sa PMA constituait une activité équivalente à un emploi et que, même si M. Ratman ne pouvait peut-être plus effectuer son travail habituel dans le milieu de la construction, il restait, en décembre 1995, en mesure d'effectuer un travail quelconque. Service Canada a conclu que M. Ratman avait eu la capacité d'effectuer un travail sédentaire à temps partiel depuis la dernière fois où il avait eu droit aux prestations d'invalidité en décembre 1995.

[12] À la mi-janvier 2014, M. Ratman a interjeté appel de la décision rendue au terme du réexamen de Service Canada devant la division générale du TSS. Il n'a cependant pas fourni une copie de la décision en question dans le délai de 90 jours pour interjeter appel et, en mai 2015, la division générale a refusé d'accorder une prorogation du délai pour interjeter appel. Au début de décembre 2015, la division d'appel a rejeté la demande de permission d'en appeler de M. Ratman. M. Ratman a alors demandé le contrôle judiciaire de la décision de la division d'appel, et, en décembre 2016, la Cour a accueilli sa demande sur consentement. La Cour a renvoyé l'affaire à la division d'appel, qui a accordé la permission d'en appeler et accueilli l'appel en avril 2017. Le dossier a donc été renvoyé à la division générale en vue d'un nouvel examen et, en juin 2017, cette dernière a accordé la prorogation du délai pour interjeter appel.

II. La décision de la division générale

[13] Dans une décision datée du 28 mars 2018, la division générale a établi que M. Ratman n'était pas admissible à une pension d'invalidité du RPC parce que, au 31 décembre 1995, il ne souffrait pas d'une invalidité grave au sens du RPC. Elle a fondé sa décision sur la preuve médicale corroborante limitée accessible à l'époque de la PMA de M. Ratman ainsi que sur les divergences entre les témoignages de vive voix et les éléments de preuve figurant dans le dossier de l'audience, et souligné que M. Ratman n'avait pas épuisé toutes les options de traitement viables.

[14] La division générale a fait remarquer que l'alinéa 42(2)a) du RPC définit l'invalidité comme une invalidité physique ou mentale grave et prolongée. Une personne est considérée comme ayant une invalidité grave si elle est incapable de détenir régulièrement une occupation

véritablement rémunératrice, tandis qu'une invalidité est prolongée si elle doit vraisemblablement durer pendant une période longue, continue et indéfinie ou entraîner vraisemblablement le décès. Ayant conclu que l'invalidité de M. Ratman n'était pas grave, la division générale n'a pas jugé nécessaire de tirer une conclusion quant à savoir si l'invalidité en question était prolongée.

III. La décision de la division d'appel

[15] Au début de mai 2018, M. Ratman a présenté une demande de permission d'en appeler de la décision de la division générale devant la division d'appel. Dans la demande en question, il a soutenu que la division générale avait manqué à la justice naturelle et commis des erreurs de fait et de droit. Plus précisément, il a affirmé que les éléments de preuve de nature médicale et son témoignage étaient suffisants pour conclure à son invalidité en vertu des dispositions du RPC et que la conclusion de la division générale était fondée en partie sur des hypothèses erronées.

[16] Après avoir reçu la demande de permission de M. Ratman, la division d'appel a envoyé à celui-ci et à son avocat une lettre précisant qu'un membre de la division d'appel allait examiner le dossier et établir la façon de procéder. La lettre mentionnait aussi qu'un membre peut rendre une décision à la lumière des renseignements figurant au dossier et que, dans ce cas, la prochaine correspondance de la division d'appel pouvait être la décision finale. La lettre confirmait que M. Ratman avait autorisé un représentant à agir en son nom dans le cadre de l'appel et que la division d'appel leur enverrait à tous les deux une copie de tout avis d'audience ainsi que la décision finale. La lettre mentionnait aussi que toute autre correspondance serait seulement envoyée au représentant de M. Ratman.

[17] Dans une lettre subséquente, la division d'appel a demandé des éclaircissements au représentant de M. Ratman sur les moyens d'appel. La lettre en question mentionnait également que, si le Tribunal n'était pas en mesure de communiquer avec une partie, l'appel pouvait être traité en l'absence de celle-ci. Le représentant de M. Ratman n'a pas répondu à la lettre.

[18] Dans une décision datée du 29 juin 2018, la division d'appel a refusé la permission d'en appeler. Elle a souligné que, selon la demande de permission d'en appeler de M. Ratman, la division générale n'avait pas respecté son obligation d'équité, avait commis des erreurs de droit et avait 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. La division d'appel a rappelé le défaut du représentant de M. Ratman de fournir des renseignements détaillés sur les moyens d'appel.

[19] La division d'appel a souligné que, aux termes du paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, LC 2005, c 34 [la LMEDS], il y a seulement trois moyens d'appel précis, soit que la division générale : (i) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a commis une erreur de compétence; (ii) a rendu une décision entachée d'une erreur de droit ou (iii) 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.

[20] La division d'appel a également mentionné que le paragraphe 58(2) de la LMEDS dispose que la permission d'en appeler doit être refusée si l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès. Elle a fait remarquer que, pour que la permission d'en appeler soit accordée, au moins

un moyen d'appel visé au paragraphe 58(1) de la LMEDS doit avoir une chance raisonnable de succès.

[21] La division d'appel a fait référence à la décision *Pantic c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 591, pour faire valoir qu'un moyen d'appel ne peut pas être considéré comme ayant une chance raisonnable de succès s'il n'est pas clair. Elle a établi que les simples allégations de M. Ratman dans sa demande de permission d'en appeler ne présentaient aucun moyen d'appel clair. Elle a donc conclu qu'elle ne devait pas accorder la permission d'en appeler.

[22] En outre, après avoir examiné la décision de la division générale et le dossier écrit, la division d'appel a conclu que la division générale n'avait pas laissé de côté ou mal interprété des éléments de preuve importants, qu'elle n'avait commis aucune erreur de droit et qu'elle n'avait pas omis d'observer les principes de justice naturelle et d'équité.

IV. Les observations des parties

A. *Les observations de M. Ratman*

[23] M. Ratman soutient que la conclusion de la division d'appel selon laquelle la division générale a appliqué le bon critère juridique est déraisonnable. Il affirme que la division d'appel a souligné à juste titre que le critère de la gravité doit être évalué dans un contexte réaliste, mais qu'elle a commis une erreur au moment d'appliquer le critère. Selon lui, la division d'appel n'a pas examiné en profondeur sa situation et son état de santé pour établir s'il était capable de détenir régulièrement une occupation véritablement rémunératrice.

[24] M. Ratman soutient que la division d'appel n'a pas appliqué le sens ordinaire des mots de la définition de la gravité énoncée au sous-alinéa 42(2)a(i) du RPC. Selon lui, lorsque les mots du sous-alinéa sont lus dans un contexte réaliste, une invalidité grave en est une qui rend un demandeur incapable d'occuper de façon constante un emploi rémunérateur.

[25] M. Ratman affirme aussi que la division d'appel a commis une erreur en adoptant la conclusion de fait erronée que la division générale a tirée de façon abusive et arbitraire, sans égard à la preuve médicale. Selon lui, il ne fait aucun doute qu'il respectait le seuil d'invalidité au moment de sa PMA. Il estime aussi que la portée de l'analyse qu'a faite la division d'appel de la décision de la division générale était minimale, soulignant que la division d'appel n'a pas mentionné la PMA ni la preuve médicale connexe.

B. *Les observations du défendeur*

[26] Le défendeur affirme que, sans précisions sur la façon dont les principes de justice naturelle ont été violés, sur les erreurs juridiques qui ont été commises ou sur la conclusion de fait erronée à la base de la décision, la division d'appel a raisonnablement conclu que les arguments de M. Ratman ne permettaient pas d'établir que l'appel avait une chance raisonnable de succès.

[27] Le défendeur fait remarquer que, dans sa lettre du 23 mai 2018, la division d'appel a demandé à l'avocat de M. Ratman de fournir des précisions sur le principe de justice naturelle qui n'aurait pas été respecté ou l'erreur de droit ou de fait qui aurait été commise. M. Ratman prétend que son avocat n'a pas reçu la lettre en question. Le défendeur fait remarquer que la

lettre était adressée à l'avocat de M. Ratman et non à M. Ratman et souligne aussi que, selon l'alinéa 19(1)a) et le paragraphe 19(2) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, DORS/2013-60, un document transmis par le TSS par la poste ordinaire est présumé avoir été communiqué à la partie le dixième jour suivant celui de sa mise à la poste.

[28] Le défendeur soutient que, malgré l'absence d'autres observations de M. Ratman ou de son avocat, la division d'appel n'a pas conclu au désistement de l'appel. Selon lui, la division d'appel a rejeté la demande de permission de M. Ratman parce que celui-ci n'a pas soulevé un des moyens d'appel prévus au paragraphe 58(1) de la LMEDS.

[29] Le défendeur souligne que la division d'appel a fait attention de ne pas appliquer de façon mécanique le libellé de l'article 58 de la LMEDS et qu'elle n'était pas limitée par les moyens d'appel précis formulés par M. Ratman. Il affirme que la décision de la division d'appel selon laquelle la division générale n'avait pas laissé de côté ou mal interprété des éléments de preuve importants, n'avait pas commis d'erreur de droit et n'avait rien fait qui donne à penser qu'elle n'avait pas respecté les principes de justice naturelle et d'équité était raisonnable.

[30] Le défendeur soutient qu'il était raisonnable pour la division d'appel de refuser la permission d'en appeler parce que M. Ratman a démontré une capacité de travailler après 1995. Selon lui, la division générale n'a pas commis d'erreur en concluant que, au moment de sa PMA, M. Ratman conservait la capacité de faire un travail de rechange adapté à ses limites et de réussir une formation de recyclage. Il souligne le caractère limité de la preuve médicale corroborante qui

confirme l'invalidité grave empêchant M. Ratman de détenir régulièrement une occupation véritablement rémunératrice au moment de la PMA.

V. Analyse

A. *Quelle est la norme de contrôle?*

[31] La norme de contrôle qui s'applique à la décision de la division d'appel de refuser une demande de permission d'en appeler relativement à une erreur de droit ou à une conclusion de fait erronée, aux termes des alinéas 58(1)b) et 58(1)c) de la LMEDS, est celle de la décision raisonnable (*Sherwood c Canada (Attorney General)*, 2019 CAF 166, au par. 7; *Quadir c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 21, au par. 9).

[32] La norme de contrôle applicable en cas de manquement à un principe de justice naturelle ou d'équité, aux termes de l'alinéa 58(1)a), est la norme de la décision correcte (*Sjogren c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 157, au par. 6).

[33] M. Ratman ne soulève aucun problème ni aucune préoccupation quant au fait que la division d'appel aurait agi de façon injuste ou aurait manqué à un principe de justice naturelle. Ses arguments reposent plutôt sur des conclusions de fait et sur la question de savoir si la division d'appel a mal interprété la preuve. Par conséquent, la norme de contrôle applicable est la norme de la décision raisonnable.

[34] La Cour suprême du Canada a récemment rajusté le cadre d'analyse applicable à la détermination de la norme de contrôle applicable à l'égard des décisions administratives sur le fond.

[35] Le point de départ de l'analyse est la présomption selon laquelle la norme de la décision s'applique dans tous les cas, les cours de révision ne devant déroger à cette présomption que lorsqu'une indication claire de l'intention du législateur ou la primauté du droit commande l'application de la norme de la décision correcte (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, aux par. 10, 16 et 17 [*Vavilov*]; *Société canadienne des postes c Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67, au par. 27). La présente affaire ne fait intervenir aucune des deux situations qui auraient justifié de s'écarter de la présomption selon laquelle la norme de la décision raisonnable s'applique.

[36] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable porte à la fois sur le processus décisionnel et son résultat. Cette norme commande à la Cour, lorsqu'elle examine une décision administrative, de s'attarder à la présence d'un raisonnement intrinsèquement cohérent ainsi qu'à la justification, à la transparence et à l'intelligibilité. La Cour doit également déterminer si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur le décideur (*Vavilov*, aux par. 85, 86 et 99; *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au par. 47).

[37] Si le processus et l'issue en cause cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité, la cour de révision ne peut pas y substituer l'issue qui serait à son

avis préférable, tout comme il n'entre pas dans les attributions de la cour de révision de soupeser à nouveau les éléments la preuve (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, aux par. 59 et 61; *Vavilov*, au par. 125).

B. *La décision de la division d'appel était-elle raisonnable?*

[38] Selon le paragraphe 58(2) de la LMEDS, la division d'appel doit accorder la permission d'en appeler d'une décision de la division générale si l'appel a une chance raisonnable de succès. Une chance raisonnable de succès signifie qu'il existe un motif défendable sur le fondement duquel l'appel interjeté pourrait être accueilli (*Osaj c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 115, au par. 12).

[39] Le paragraphe 58(1) de la LMEDS définit les seuls moyens d'appel, soit un manquement à la justice naturelle, une erreur de droit ou encore une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive et arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à la connaissance de la division générale (*Cameron c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 100, au par. 2).

[40] L'obligation de la division d'appel de fournir des motifs à l'appui de sa décision est énoncée au paragraphe 58(4) de la LMEDS. La division d'appel a conclu que les arguments de M. Ratman ne soulevaient aucun moyen d'appel ayant une chance raisonnable de succès parce que ni lui ni son avocat n'avaient fourni de moyens ou de renseignements détaillés clairs au sujet des allégations formulées. Les motifs de la division d'appel sont transparents et justifiables à cet égard. Je conviens avec le défendeur que la division d'appel a tenu compte de la jurisprudence

qui lui interdit d'appliquer de façon mécanique le critère lié à l'autorisation (*Karadeolian c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 615, au par. 10).

[41] Je ne suis pas d'accord avec l'affirmation de M. Ratman selon laquelle la division d'appel a conclu déraisonnablement que la division générale avait appliqué le bon critère du [TRADUCTION] « contexte réaliste » au moment d'évaluer le critère de gravité. La division générale a précisé le critère juridique et l'a appliqué de façon appropriée aux faits.

VI. Conclusion

[42] La décision de la division d'appel de refuser d'accorder une permission d'en appeler est cohérente, transparente, intelligible et justifiée et constitue une issue acceptable pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[43] La demande de contrôle judiciaire de M. Ratman est donc rejetée. Aucuns dépens ne sont adjugés.

JUGEMENT dans le dossier T-1481-18

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est rejetée. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Keith M. Boswell »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 7^e jour de mai 2020.

Julie Blain McIntosh, LL.B., trad. a.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1481-18

INTITULÉ : ZIGGY ZBIGNIEW RATMAN c PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 6 FÉVRIER 2020

**MOTIFS DU JUGEMENT ET
JUGEMENT :** LE JUGE BOSWELL

DATE DES MOTIFS : LE 2 AVRIL 2020

COMPARUTIONS :

Hossein Niroomand POUR LE DEMANDEUR

Hilary Perry POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Hossein Niroomand POUR LE DEMANDEUR
Niroomand Law Professional
Corporation

Hilary Perry POUR LE DÉFENDEUR
Procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)