



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *C. B. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2016 TSSDAAE 40.

N° d'appel : AD-14-99

ENTRE :

C. B.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel– Appel

MEMBRE DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : Mark BORER

DATE DE LA DÉCISION: Le 26 janvier 2016

DÉCISION: Appel rejeté

Canada

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

INTRODUCTION

[2] Le 26 novembre 2013, un membre de la division générale a rejeté l'appel de l'appelante à l'encontre de la précédente décision de la Commission.

[3] Dans les délais, l'appelante a présenté une demande de permission d'en appeler à la division d'appel, et la permission d'appel a été accordée.

[4] Le 27 août 2015, une audience a été tenue par téléconférence. L'appelante, son représentant et la Commission ont participé à l'audience et y ont présenté des observations.

DROIT APPLICABLE

[5] Conformément au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), les seuls moyens d'appel sont les suivants :

- a) La division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) La division générale a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
- c) La division générale 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.

[6] Le droit administratif n'établit actuellement que deux normes de contrôle, soit celle de la décision correcte et celle du caractère raisonnable.

[7] Comme l'a déjà déterminé la Cour d'appel fédérale dans *Canada (Procureur général) c. Jewett*, 2013 CAF 243, dans *Chaulk c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 190, et dans bien d'autres décisions, la norme de contrôle applicable aux

questions de droit et de compétence dans les appels relatifs à l'assurance-emploi est celle de la décision correcte, tandis que la norme de contrôle applicable aux questions de fait et aux questions mixtes de fait et de droit dans les appels relatifs à l'assurance-emploi est celle du caractère raisonnable.

ANALYSE

[8] L'appel a pour but de déterminer si l'appelante avait un motif valable pour quitter volontairement son emploi au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi), et si je dois tenir compte de nouveaux éléments de preuve.

[9] Dans ses observations écrites, l'appelante a fait valoir, contrairement aux conclusions tirées par le membre de la division générale, avoir quitté son emploi pour des raisons de santé valables. Elle a aussi mentionné avoir eu à s'occuper de son mari qui était très malade à ce moment. L'appelante soutient que son médecin a remis une note où il lui conseillait de quitter son travail. Il a expliqué cette note en détail à la suite de l'audience de la division générale. L'appelante défend que des erreurs se retrouvent dans les conclusions de fait et dans la conclusion finale du membre de la division générale, et qu'il revient à la division d'appel de corriger ces erreurs. Elle demande que son appel soit accueilli.

[10] La Commission, dans ses observations, appuie la décision du membre de la division générale. On y note, bien que le médecin de l'appelante lui aurait suggéré de quitter son travail pour des raisons de santé (et qu'il est admis que la clarification rendue ultérieurement par le médecin le confirme explicitement), que la preuve présentée au membre de la division générale indiquait autrement (ainsi que le témoignage direct de l'appelante). Il ne peut pas être dit du membre de la division générale qu'il ait commis une erreur en tirant une conclusion d'après les éléments portés à sa connaissance, car le membre peut seulement se prononcer sur les éléments de preuve qui lui sont transmis, même s'il s'avère que ces éléments de preuve sont erronés.

[11] Dans sa décision, le membre de la division générale a examiné les éléments de preuve qui lui ont été présentés et il a correctement énoncé le droit aux paragraphes 22-25. Il a donc déterminé que l'appelante avait quitté volontairement son emploi pour trois raisons :

pour sa santé, pour prendre soin de son mari et pour déménager dans une autre communauté. Ces conclusions reposaient sur des déclarations transmises par l'appelante à la Commission (trouvées à la pièce GD3 – 21) et sur des éléments de preuve directe fournis par l'appelante lors de l'audience. Le membre a ensuite déclaré que l'appelante n'avait pas démontré qu'il n'y avait pas d'autre solution raisonnable envisageable que de quitter son emploi et il a rejeté son appel.

[12] Pendant l'audience qui s'est tenue devant moi, le représentant a détaillé les moyens d'appel de l'appelante. Elle a avoué avec franchise que le membre de la division générale a [traduction] « pris une décision sur les faits qui [le membre] ont été présentés, mais ce que je vois quand nous réévaluons les faits... c'est que les faits étaient inexacts ».

[13] Pour faire valoir sa position, l'appelante a déposé un certain nombre de documents au Tribunal. Le premier était la note de clarification du médecin de l'appelante du 30 décembre 2013, écrite une fois la décision rendue par la division générale (identifiée à la pièce AD4 – 7). Le second document représentait une note du médecin attestant la maladie du mari de l'appelante. Le troisième était composé de séries d'articles de journaux concernant la Commission.

[14] La Commission, pour sa part, s'est fermement opposée à ce que les articles de journaux soient admis comme preuve parce qu'ils ne sont aucunement pertinents pour le présent appel. De plus, la Commission a mentionné (avec moins d'insistance) que la note du médecin concernant le mari de l'appelante n'était pas nécessaire, car sa maladie n'a jamais été contestée.

[15] Je suis du même avis que la Commission sur ces deux points. Je n'ai pas considéré ces deux ensembles de documents comme étant pertinents, et ils n'ont pas influencé ma décision. Je note toutefois accepter entièrement, sur la base des éléments de preuve non contestés devant la division générale, que le mari de l'appelante était gravement malade. Il en est de même pour le membre de la division générale.

[16] Le premier document, la note du médecin du 30 décembre 2013, où il suggère à l'appelante de quitter son emploi en janvier 2013, représente davantage un problème.

[17] Dans la plupart des cas, de nouveaux éléments de preuve ne peuvent pas être pris en compte par la division d'appel, car une audience devant la division d'appel n'est pas une audience *de novo*. Il appartient à la division générale d'admettre une preuve et de tirer une conclusion de fait fondée sur cette preuve.

[18] Cela étant dit, les tribunaux administratifs ne sont pas liés par les règles formelles de preuve. De plus, la notion de bon sens et certaines décisions antérieures rendues par la Cour d'appel fédérale, telles que *Rodger c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 222, traitent de l'admission de nouveaux éléments de preuve ou témoignages sous serment devant un juge-arbitre (le tribunal prédécesseur de la division d'appel pour l'instruction des appels relatifs à l'assurance-emploi) et ont statué que certains éléments de preuve sont admissibles.

[19] De plus, la division d'appel est en droit, aux termes du paragraphe 59(1) de la Loi sur le MEDS, de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, ce qui nécessite souvent de tirer des conclusions de fait. Il est clair, par exemple, que la preuve d'un manquement à la justice naturelle survenu à la division générale est admissible (et que les conclusions de fait doivent être fondées en tenant compte de cette preuve), car autrement, la division d'appel serait dans l'impossibilité de rendre les décisions qu'elle est en droit de rendre aux termes du paragraphe 59(1).

[20] Il est également clair qu'il y aura des occurrences où il sera très inefficace de donner l'ordre aux parties de retourner à la division générale pour évaluer la preuve qui a été soumise en bonne et due forme à la division générale, mais qui n'a pas été reçue par le membre de la division générale en raison d'un problème de classement ou de services postaux. Ce serait particulièrement le cas s'il fallait que cette preuve ne soit pas remise en cause. Dans ces rares cas, il serait dans l'intérêt de la justice que la division d'appel accepte tout simplement la preuve et rende une décision.

[21] Finalement, il arrivera de temps à autre que l'une des parties tente de soumettre de nouveaux éléments de preuve à la division d'appel qui auraient pu être soumis dans le cadre d'une demande d'annulation ou de modification d'une décision rendue par la division générale aux termes de l'article 66 de la Loi sur le MEDS. Malheureusement, la majorité des prestataires ne sont pas représentés, et même ceux qui le sont ne sont souvent pas au courant

de cet article. Par conséquent, ils font souvent appel à la division d'appel (ce qui n'est pas illogique) et tentent d'y présenter leurs éléments de preuve.

[22] Ce sont les nouveaux éléments de preuve de ce genre qui posent le plus de problèmes, et ce cas porte sur ce sujet.

[23] L'article 66 énonce que pour être admis, les nouveaux éléments de preuve doivent contenir des « faits nouveaux », et dans *Canada (Procureur général) c. Chan*, [1994] ACF no 1916, la Cour d'appel fédérale a déclaré au paragraphe 10 que des faits nouveaux sont :

[Traduction]... des faits qui se sont produits après que la décision a été rendue ou qui ont eu lieu avant la décision mais n'auraient pu être découverts par une prestataire diligente et, dans les deux cas, les faits allégués doivent avoir décidé de la question...

[24] Dans *Dubois c. Canada (Commission de l'assurance-emploi)*, [1998] ACF no 768, la Cour d'appel fédérale est allée encore plus loin et a autorisé l'admission de faits nouveaux devant un juge-arbitre (maintenant la division d'appel) même sans dépôt d'une demande d'annulation ou de modification. Le raisonnement employé dans *Dubois* a été appliqué à plusieurs autres cas, et bien que l'article 86 de la Loi ait été renuméroté pour devenir l'article 120, pour ensuite être retiré de la Loi et ajouté à l'article 66 de la Loi sur le MEDS, la formulation est demeurée presque identique.

[25] Aux paragraphes 2 et 3 de *Dubois*, la Cour a déclaré ce qui suit [traduction] :

Nous tenons à exprimer des réserves sérieuses à l'égard de l'application par un arbitre de règles formelles dégagées pour la bonne marche des tribunaux judiciaires. L'arbitre est un échelon dans le processus d'administration de la *Loi sur l'assurance-chômage* [maintenant la Loi], une loi d'ordre éminemment social, où les prestataires agissent d'eux-mêmes la plupart du temps sans représentations et où les arbitres [maintenant la division générale] au niveau de la première instance n'ont même pas de formation juridique. Les principes de justice suggèrent l'introduction d'un libéralisme total au niveau de l'acceptation des représentations des prestataires à tous les niveaux, libéralisme que demande d'ailleurs l'article 86 [maintenant l'article 66 de la Loi sur le MEDS] de la Loi.

Cela dit, il reste néanmoins une condition fondamentale pour l'acceptation par un arbitre d'une preuve nouvelle, c'est que cette preuve soit essentielle ("material") en ce sens qu'elle soit susceptible d'avoir une influence majeure sur la solution du litige, sinon d'en imposer une solution complète.

[26] Essentiellement, *Dubois* a soutenu qu'en tant que tribunal administratif chargé de rendre des décisions relatives aux prestations, la preuve devrait être admise devant un juge-arbitre de la façon la moins officielle possible pour servir l'intérêt de la justice et afin de permettre au tribunal d'utiliser ses ressources de la façon la plus efficace qu'il soit. Je souligne que, bien que tous les membres du Tribunal reçoivent une formation exhaustive et que tous les membres de la division d'appel sont des avocats, comme la plupart des membres du conseil arbitral (conseil), la plupart des membres de la division générale ne sont pas des avocats et n'ont pas reçu de formation juridique.

[27] Si le Tribunal rejetait un appel à la division d'appel et forçait un appellant à remplir une demande d'annulation ou de modification, cela augmenterait considérablement le temps et les ressources utilisés. Par conséquent, le nombre d'appels traités par les membres du Tribunal diminuerait. Cela ne serait pas, de quelconque manière, dans l'intérêt de la justice, d'autant plus que lors de plusieurs appels, la Commission ne voit pas d'objection à l'admission de faits nouveaux. J'ai également constaté que pour certains appels, il n'est pas possible de soumettre une demande d'annulation ou de modification en raison du délai maximal d'un an pour soumettre une telle demande.

[28] L'une de ces situations fut traitée par la Cour d'appel fédérale dans *Canada (Procureur général) c. Shahid*, 2013 CAF 145. Dans ce cas, la Cour a déclaré au paragraphe 3 ce qui suit [traduction] :

La preuve dont disposait le conseil arbitral (le conseil) quant à la première condition [le droit à la prestation fiscale canadienne pour enfants] était insuffisante. Cette lacune a été corrigée par [l'appellant], qui a présenté au juge-arbitre de nouveaux éléments de preuve documentaire. Il aurait été préférable que le juge-arbitre renvoie les nouveaux éléments de preuve au conseil pour réexamen de la décision antérieure. Toutefois, puisqu'il est admis que les nouveaux éléments de preuve établissaient l'admissibilité [de l'appelante] à la PFCE au moment en cause, nous ne sommes pas disposés à annuler la décision du juge-arbitre pour ce motif d'ordre procédural.

[29] Je note que la Cour n'avait aucune objection à accepter de nouveaux éléments de preuve qui n'auraient peut-être même pas été considérés comme des faits nouveaux, et que la Cour fait référence à toute contestation de la preuve qui n'est pas renvoyée au Conseil en tant que « motif procédural » d'appel.

[30] Dans un sens général, cette approche a été codifiée dans le *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, et énonce ce qui suit :

3(1) Le Tribunal :

- a) veille à ce que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent;
- b) peut, s'il existe des circonstances spéciales, modifier une disposition du présent règlement ou exempter une partie de son application.

...

4 À la demande déposée par une partie auprès du Tribunal, celui-ci peut déterminer la règle applicable à toute question relative à l'instance...

[31] Si nous laissons de côté les problèmes relatifs aux nouveaux éléments de preuve pour le moment, il ne fait aucun doute que le Parlement voulait que le Tribunal supervise l'administration de la Loi d'une manière compatible avec les sentiments exprimés par la Cour dans *Dubois* et *Shahid*. En effet, la Cour fédérale a exprimé des points de vue semblables au sujet d'équité procédurale dans *Bossé c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 1142, au paragraphe 33 :

Afin de cerner l'étendue des règles d'équité procédurale il faut par ailleurs tenir compte de l'objet de la Loi, de la nature des droits en cause, des contraintes opérationnelles du Tribunal, de la clientèle particulière de ce dernier et de tout autre facteur pertinent. Compte tenu du volume élevé de dossiers qu'entend le Tribunal, il faut lui reconnaître une certaine souplesse administrative, sans que ne soit compromis l'objectif d'excellence qu'il s'est également fixé avec d'autres objectifs tout aussi louables (accessibilité, efficacité et rapidité)...

[32] Cependant, il est important de noter que la Cour d'appel fédérale a également été très claire sur le fait que l'introduction de faits nouveaux devrait se faire qu'en de rares occasions. Je répète encore une fois que ce n'est pas notre rôle d'entendre un appel *de novo* ou de requérir une nouvelle audition d'appel au fond de l'affaire. Les faits nouveaux devraient être admis seulement si ceux-ci ont un impact majeur sur le résultat de l'appel.

[33] Si la division d'appel autorisait l'admission de faits nouveaux sur une base régulière, cela irait à l'encontre du rôle de la division d'appel qui est de superviser et de donner des directives à la division générale. Aussi, le processus deviendrait impossible à gérer en raison du grand nombre de documents qui afflueraient, sans aucun doute.

[34] Dans cette affaire, la Commission soutient que, bien que les nouveaux éléments sont admissibles dans certaines circonstances, la nouvelle note du médecin ne satisfait pas au critère des faits nouveaux établi par la Cour. Elle soutient que la nouvelle note du médecin constitue de l'information supplémentaire pour faire valoir un point qui a déjà été soulevé devant la division générale. La note ne devrait pas être considérée parce qu'elle aurait pu être préparée pour l'audience précédente. La Commission soutient aussi que la nouvelle note du médecin ne ferait pas changer la décision du membre, parce que le membre s'est aussi référé aux éléments de preuve fournis par l'appelante pendant l'audience de la division générale.

[35] Considérant les positions des parties et appliquant les principes mentionnés aux faits liés à la présente affaire, je suis d'avis que la note du médecin du 30 décembre 2013 ne constitue pas un fait nouveau et ne devrait pas être reconnue. Pour expliquer ce refus, je cite l'arrêt *Rodger* (citant *Chan*) selon lequel une version différente ou plus détaillée des faits ou la constatation soudaine des conséquences de certains faits ne constituent pas de nouveaux faits.

[36] Je considère que la nouvelle note du médecin était potentiellement accessible au moment de l'audience de la division générale, et qu'elle n'aurait pas eu d'incidence majeure ou décisive sur le dénouement de l'affaire. Elle représente une clarification de la preuve précédemment présentée à la division générale et va à l'encontre des commentaires que l'appelante a précédemment donnés à la division générale et à la Commission.

[37] Je tiens compte des commentaires de la Cour dans l'arrêt *Chan* (au paragraphe 11) où l'on indique que les prestataires [traduction] « négligents ou malavisés » ne devraient pas avoir la permission de tenter d'introduire des éléments de preuve [traduction] « qui étaient à l'époque concernée connus » de l'appelant. Je crois sans doute que le médecin a remis la nouvelle note à l'appelante en s'apercevant des conséquences de ne pas avoir expliqué qu'il était celui qui avait dit à l'appelante de quitter son emploi.

[38] Le représentant de l'appelante, pendant l'audience tenue devant moi, n'a pas été capable d'expliquer pourquoi l'appelante a dit au membre de la division générale que son médecin ne lui a pas dit de quitter son poste, mais il a dit qu'elle aurait pu être confuse en raison des divers événements qui se tenaient à ce moment. Quoi qu'il en soit, cette observation ne spécifie pas pourquoi l'appelante a dit la même chose à la Commission.

[39] Il y a eu certains cas où j'ai accepté de nouveaux faits, par consentement ou dans l'intérêt de la justice, mais ce n'est pas justifié pour le cas en l'espèce.

[40] Après en avoir conclu ainsi, je me suis tourné vers le reste de l'appel et vers la décision du membre de la division générale. Dans ses observations, et devant moi, le représentant de l'appelante a expliqué que l'appelante considère que le membre de la division générale a commis des erreurs de fait dans ses conclusions.

[41] Le rôle de la division générale est d'agir comme principal juge des faits. La division générale est en mesure d'examiner la preuve, et c'est pour cette raison que les conclusions de fait ou les conclusions mixtes de droit et de fait, si elles sont déraisonnables, ne peuvent être renversées que par la division d'appel.

[42] J'ai examiné attentivement les arguments factuels de l'appelante et les conclusions tirées par le membre de la division générale. Comme je l'ai indiqué précédemment, je vois bien d'après le dossier sur quelle base le membre a tiré ses conclusions de fait. Il s'en est tenu aux éléments de preuve qui lui ont été présentés, comme il se devait de le faire.

[43] Enfin, le membre devait déterminer si l'appelante possédait un motif valable pour quitter volontairement son emploi. Donc, il a pris en considération les faits et en a conclu que l'appelante n'avait pas de motif valable. En l'absence d'une note médicale définitive, il

a trouvé qu'elle n'avait pas réussi à prouver devoir quitter son emploi pour des raisons de santé. Il a aussi trouvé que les conditions de travail de l'appelante n'étaient pas intolérables au point de quitter son emploi, et que d'autres solutions raisonnables étaient envisageables. Ces conclusions qui étaient les siennes étaient parfaitement raisonnables.

[44] Je n'ai trouvé aucun élément de preuve appuyant les moyens d'appel invoqués ou tout autre moyen d'appel possible. Je suis d'avis, comme le démontre la décision, que le membre a tenu une audience adéquate, qu'il a apprécié la preuve, qu'il a tiré des conclusions de fait, qu'il a déterminé le droit applicable et qu'il en a tiré une conclusion intelligible et compréhensible.

[45] Rien ne justifie une intervention de la division d'appel.

CONCLUSION

[46] Pour les motifs susmentionnés, l'appel est rejeté.

Mark Borer

Membre de la division d'appel