



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *J. F. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2016 TSSDAAE 134

Date : Le 9 mars 2016

Numéro de dossier : AD-15-1281

DIVISION D'APPEL

Entre :

J. F.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

Décision rendue par Shu-Tai Cheng, membre de la division d'appel

Appel tranché sur la foi du dossier le 9 mars 2016

MOTIFS ET DÉCISION

INTRODUCTION

[1] L'appelante a présenté une demande de prestations régulières et d'antidatation à la Commission d'assurance-emploi du Canada (Commission) en janvier 2015. Elle avait travaillé pour la dernière fois en janvier 2009 et avait pris un congé autorisé pour soins aux personnes âgées jusqu'à sa démission en janvier 2014.

[2] En mai 2015, la Commission a informé l'appelante qu'elle ne pouvait pas lui verser de prestations puisqu'elle aurait dû, pour y être admissible, avoir accumulé 910 heures d'emploi assurable, mais qu'elle n'en avait accumulé aucune durant sa période de référence comprise entre le 19 janvier 2014 et le 17 janvier 2015. Elle a demandé à la Commission de réviser sa décision, en expliquant qu'elle avait pris soin de sa mère pendant sept ans et qu'elle avait besoin d'aide en attendant de trouver un emploi. Le 8 juillet 2015, la Commission a informé l'appelante du maintien de sa décision originale.

[3] L'appelante a interjeté appel devant la division générale (DG) du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) le 23 août 2015. Dans une lettre datée du 10 septembre 2015, le Tribunal a informé l'appelante de son intention de rejeter l'appel de façon sommaire, et l'a invitée à lui faire parvenir ses observations écrites. L'appelante n'a pas déposé d'observations supplémentaires.

[4] Le 16 octobre 2015, la DG a rejeté de façon sommaire l'appel au motif que la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi) ne laisse aucune latitude en ce qui a trait au nombre d'heures d'emploi assurable requis par un prestataire, et que même si sa demande était antidatée, elle ne pourrait tout de même pas bénéficier de prestations.

[5] Le 30 novembre 2015, l'appelante a déposé un appel devant la division d'appel (DA) du Tribunal, indiquant qu'elle souhaitait interjeter appel de la décision de la DG pour les raisons suivantes :

- a) D'après ce qu'elle comprend des règles et des règlements touchant les prestations d'assurance-emploi, elle ne peut pas demander des prestations de compassion de

l'assurance-emploi maintenant que sa mère est décédée; de plus, elle n'a aucun autre choix;

- b) Elle aimerait recevoir entre 250 et 300 dollars par mois durant six à huit mois afin d'avoir un revenu de départ pendant qu'elle essaie de trouver un emploi;
- c) Sa sœur l'aide à l'heure actuelle, mais ceci pourrait lui nuire;
- d) Une prestation pécuniaire de l'assurance-emploi ne serait que temporaire, puisqu'elle a l'intention de réintégrer le marché du travail sous peu.

[6] L'intimée a déposé des observations écrites dans lesquelles elle a affirmé ce qui suit :

- a) La DG n'a pas appliqué le bon critère juridique relatif à un « motif valable » aux termes du paragraphe 10(4) de la Loi;
- b) Elle a conclu que l'appelante n'était pas admissible aux prestations étant donné qu'elle n'était pas disponible pour travailler, ce qui n'est pas le nœud de la question sur l'antidatation;
- c) Cependant, l'appelante n'a pas montré qu'elle avait un motif valable concernant son retard de six ans pour présenter une demande de prestations;
- d) La DA devrait rendre la décision que la DG aurait dû rendre sur la question de l'antidatation et celle des conditions d'admissibilité, c'est-à-dire rejeter l'appel sur ces deux questions.
- e) Sinon, l'affaire devrait être renvoyée à la DG pour réexamen sur la question de l'antidatation.

[7] Cet appel a été instruit sur la foi du dossier pour les raisons suivantes :

- a) L'absence de complexité de la question soulevée en appel;

b) L'exigence, en vertu du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, de veiller 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.

QUESTION EN LITIGE

[8] La DA doit déterminer si elle doit rejeter l'appel, rendre la décision que la DG aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la DG ou encore confirmer, infirmer ou modifier la décision.

DROIT APPLICABLE ET ANALYSE

[9] L'appelante interjettera appel d'une décision de la DG datée du 16 octobre 2015, dans laquelle la DG a rejeté de façon sommaire son appel au motif qu'elle était convaincue que l'appel n'avait aucune chance raisonnable de succès.

[10] Il n'est pas nécessaire d'obtenir la permission d'en appeler dans le cas des appels interjetés au titre du paragraphe 53(3) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), car une décision de rejet sommaire rendue par la DG peut faire l'objet d'un appel de plein droit. Comme il a été établi qu'il n'est pas nécessaire de tenir une audience, l'appel dont je suis saisie sera instruit en vertu de l'alinéa 37a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

[11] Les pouvoirs de la DA ne se limitent pas à substituer sa propre opinion à celle de la DG. Le paragraphe 59(1) de la Loi sur le MEDS prévoit que la DA peut rejeter l'appel, rendre la décision que la DG aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la DG pour réexamen conformément aux directives qu'elle juge indiquées, ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision de la division générale.

[12] L'appelante ne conteste aucune des conclusions de fait tirées par la DG. Elle se fonde plutôt sur les circonstances particulières à son cas pour demander une aide financière temporaire sous la forme de prestations d'assurance-emploi.

Norme de contrôle

[13] L'intimée fait valoir que la norme de contrôle applicable aux questions de droit est celle de la décision correcte et que la norme de contrôle applicable aux questions mixtes de fait et de droit est celle de la décision raisonnable : *Pathmanathan c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 50 (paragraphe 15).

[14] Dans *Canada (Procureur général) c. Jewett*, 2013 CAF 243, et *Chaulk c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 190, entre autres, la Cour d'appel fédérale a statué que la norme de contrôle applicable aux questions de droit et de compétence pour des appels du conseil arbitral en matière d'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 est celle de la décision raisonnable.

[15] Jusqu'à tout récemment, la DA considérait que les décisions de la DG pouvaient être révisées selon les mêmes normes applicables aux décisions du conseil arbitral.

[16] Cependant, dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Paradis; Canada (Procureur général) c. Jean*, 2015 CAF 242, la Cour d'appel fédérale a suggéré que cette approche ne convient pas lorsque la DA du Tribunal révisé les décisions en matière d'assurance-emploi rendues par la DG.

[17] Je ne sais pas trop comment concilier ces divergences apparentes. Les normes de contrôle adéquates semblent avoir été énoncées dans des décisions précédentes de la Cour suprême du Canada, telles que *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7 (paragraphe 26), et *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9 (paragraphe 51 et 53-54).

[18] Dans *Dunsmuir*, cité précédemment, la Cour suprême du Canada a déterminé qu'il n'existe que deux normes de contrôle en common law au Canada : la décision raisonnable et la décision correcte. Les questions de droit, de compétence ou de justice naturelle sont généralement tranchées selon la norme de la décision correcte, tandis que les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit sont sujettes à la norme de la décision raisonnable. Une cour de révision qui applique la norme de la décision correcte n'acquiesce pas au raisonnement

du décideur; elle entreprend plutôt sa propre analyse, au terme de laquelle elle peut parfois substituer sa propre conclusion pour rendre la décision qui convient.

[19] Je remarque aussi que la Cour suprême du Canada semble, de façon générale, favoriser la norme de la décision correcte dans la plupart des cas, à moins que le régime législatif ne prescrive le contraire : *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53; *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3; et *Société Radio-Canada c. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 CSC 57.

[20] Le régime législatif du Tribunal n'énonce pas la norme de contrôle applicable à la révision d'une décision de la DG par la DA.

[21] Étant donné que la Cour d'appel fédérale a indiqué, et ce dans de nombreuses causes, que la décision correcte est la norme applicable aux questions de droit, j'examinerai, dans la décision de la DG, les questions de droit selon la norme de la décision correcte, et les faits ou les questions mixtes de fait et de droit selon celle de la décision raisonnable.

[22] Conformément au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS, les 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.

Critère juridique relatif aux rejets sommaires

[23] Bien qu'aucune des parties n'ait remis en cause la pertinence de la procédure de rejet sommaire, je vais aborder cette question avant d'évaluer la décision de la DG.

[24] Le paragraphe 53(1) de la Loi sur le MEDS permet à la DG de rejeter de façon sommaire un appel si elle est convaincue qu'il n'a aucune chance raisonnable de succès.

[25] Si la DG omet de préciser le critère relatif aux rejets sommaires ou qu'elle l'énonce incorrectement, il s'agirait alors d'une erreur de droit, conformément à la norme de la décision correcte, ce qui exigerait que la DA mène sa propre analyse et substitue sa propre opinion à celle de la DG : *Housen c. Nikolaisen*, [2002] de RCS 235, 2002 CSC 33 (CanLII), au paragraphe 8.

[26] En l'espèce, la DG a correctement énoncé le fondement législatif lui permettant de rejeter l'appel de façon sommaire, puisqu'elle a cité le paragraphe 53(1) de la Loi sur le MEDS aux paragraphes 5 et 17 de sa décision.

[27] Toutefois, il ne suffit pas de reprendre le libellé du paragraphe 53(1) de la Loi sur le MEDS traitant des rejets sommaires : il faut aussi appliquer cette disposition comme il se doit. Après avoir déterminé le fondement législatif, la DG doit déterminer le bon critère juridique applicable puis appliquer le droit aux faits.

[28] Au vingtième paragraphe de sa décision, la DG a posé la question suivante [*traduction*] : « La division générale du Tribunal de la sécurité sociale est-elle convaincue que cet appel n'a aucune chance raisonnable de succès? »

[29] Bien que l'expression « aucune chance raisonnable de succès » n'est pas davantage définie dans la Loi sur le MEDS aux fins de l'interprétation du paragraphe 53(1) de cette loi, le Tribunal souligne que cette notion a été utilisée dans d'autres domaines du droit et qu'elle a fait l'objet de décisions antérieures de la DA.

[30] Dans sa décision, la DG n'indique pas le critère juridique qu'elle a appliqué pour conclure qu'il convenait de rejeter l'appel de façon sommaire.

Décision de la DG

[31] Bien que la DG n'ait pas énoncé le critère juridique qu'elle a appliqué, elle a cependant expliqué ce sur quoi elle s'est fondée pour rejeter l'appel de façon sommaire :

[Traduction]

[21] Le Tribunal estime que l'intimée a, dans ses observations, clairement indiqué la raison pour laquelle l'appelante a droit à des prestations d'assurance-emploi et les dispositions pertinentes s'appliquant à son cas.

[22] L'appelante a présenté une demande de prestations d'assurance-emploi le 20 janvier 2015.

[23] L'appelante a accumulé 0 heure d'emploi assurable entre le 19 janvier 2014 et le 17 janvier 2015, et elle avait besoin de 910 heures d'emploi assurable pour être admissible aux prestations.

[24] L'appelante a soutenu qu'elle souhaite qu'on ne tienne pas compte de son congé autorisé de cinq ans dans le calcul de sa demande puisqu'elle avait pris soin de sa mère.

[25] Malheureusement, l'intimée et le Tribunal n'ont pas compétence pour modifier la loi et accorder des prestations d'une façon qui n'est pas prescrite par la Loi.

[26] La Cour d'appel fédérale a confirmé le principe voulant qu'il n'est pas permis aux arbitres de réécrire la loi ou de l'interpréter d'une manière contraire à son sens ordinaire (*Canada (Procureur général) c. Knee*, 2011 CAF 301).

[27] De plus, dans la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans la cause *Granger* (A 684-85), le juge d'appel Pratte a affirmé ce qui suit : « Il est certain en effet que la Commission et ses représentants n'ont pas le pouvoir de modifier la loi et que, en conséquence, les interprétations qu'ils peuvent faire de la loi n'ont pas elles-mêmes force de loi. »

[28] En ce qui concerne la question de l'antidatation, même si la demande d'antidatation de l'appelante était acceptée pour janvier 2009, quand elle a cessé de travailler, l'appelante ne recevrait quand même pas de prestations d'assurance-emploi pour la durée demandée puisqu'elle était en congé autorisé et qu'elle n'était pas disponible pour travailler pendant qu'elle prenait soin de sa mère. Le Tribunal juge que l'appelante n'est pas admissible à des prestations à la date antérieure.

[32] Puisque le membre de la DG n'a pas précisé le critère juridique applicable aux rejets sommaires et n'a pas appliqué ce critère aux faits de l'affaire, la décision de la DG est fondée sur une erreur de droit.

[33] Le critère juridique applicable aux rejets sommaires est la première question à laquelle il faut répondre. C'est ensuite qu'il sera possible de déterminer si des erreurs de droit ont été commises relativement aux questions en litige (l'antidatation et les conditions d'admissibilité).

[34] Étant donné qu'une erreur de droit a été commise à la question préliminaire touchant le critère juridique applicable aux rejets sommaires, la DA est tenue de mener sa propre analyse et de déterminer s'il convient de rejeter l'appel, de rendre la décision que la DG aurait dû rendre, de renvoyer l'affaire à la DG ou encore de confirmer, d'infirmer ou de modifier la décision : *Housen c. Nikolaisen*, cité précédemment, et le paragraphe 59(1) de la Loi sur le MEDS.

Application du critère juridique relatif aux rejets sommaires

[35] Même si la division générale a erré en n'indiquant pas et en n'appliquant pas le critère juridique applicable, les paragraphes 22 et 23 à 25 de sa décision sont justes, et je souscris aux conclusions qu'ils comportent.

[36] Il semble y avoir trois catégories de décisions dans la jurisprudence de la DA relative aux appels portant sur des rejets sommaires de la DG :

a) Exemples AD-13-825 (2015 TSSDA 715), AD-14-131 (2015 TSSDA 94), AD-14-310 (2015 TSSDA 237) et AD-15-74 (2015 TSSDA 596) – Le critère juridique appliqué était le suivant : Est-il évident et manifeste, sur la foi du dossier, que l'appel est voué à l'échec, peu importe les éléments de preuve ou arguments qui pourraient être produits à une audience? Il s'agit du critère énoncé par la Cour d'appel fédérale dans les arrêts *Lessard-Gauvin c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 147; *Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2011 CAF 1; et *Breslaw c. Canada (Procureur général)*, 2004 CAF 264.

b) Exemples AD-15-236 (2015 TSSDA 974), AD-15-297 (2015 TSSDA 973) et AD-15-401(2015 SSTAD 1178) – La DA a appliqué un critère juridique formulé différemment, lequel consiste à établir, pour déterminer s'il y a lieu de rejeter un appel de façon sommaire, s'il existe une « question litigieuse » ou si la demande est fondée, et où elle distingue une affaire « sans aucun espoir » d'une affaire dont le fondement est « faible ». Dès lors qu'il existe un fondement factuel suffisant à l'appui de l'appel et que l'issue de l'appel n'est pas « manifestement claire », il ne convient pas de rejeter l'appel de façon sommaire. Il ne conviendrait pas non plus de rejeter de façon sommaire une cause faible, laquelle exige forcément d'évaluer le bien-fondé de l'affaire ainsi que d'examiner et de soupeser la preuve.

c) Exemple AD-15-216 (2015 TSSDA 929) – La DA n’a pas formulé de critère juridique hormis la citation du paragraphe 53(1) de la Loi sur le MEDS.

Conditions d’admissibilité

[37] J’estime que l’application de l’un ou de l’autre des deux critères mentionnés au paragraphe 36 de la présente décision mène au même résultat dans l’affaire qui nous occupe relativement aux conditions d’admissibilité : l’appel n’a aucune chance raisonnable de succès. Il est évident et manifeste, sur la foi du dossier, que l’appel est voué à l’échec, peu importe les éléments de preuve ou arguments qui pourraient être produits à une audience. Il est également évident qu’il ne s’agit pas ici d’une cause « faible », mais bien d’une cause « sans aucun espoir » de succès, puisqu’une évaluation du bien-fondé de l’affaire ou un examen de la preuve n’est pas requis en l’espèce.

[38] Le dossier montre clairement que l’appelante n’a accumulé aucune heure d’emploi assurable au cours de sa période de référence comprise entre le 19 janvier 2014 et le 17 janvier 2015, et qu’elle a besoin de 910 heures assurables pour être admissible aux prestations. En dépit de la preuve ou des arguments qui pourraient être présentés à l’audience, l’appel sur ce motif est voué à l’échec.

Antidatation

[39] La DG a conclu ce qui suit sur la question de l’antidatation :

- a) « [...] même si la demande d’antidatation de l’appelante était acceptée pour janvier 2009, quand elle a cessé de travailler, l’appelante ne recevrait quand même pas de prestations d’assurance-emploi pour la durée demandée puisqu’elle était en congé autorisé et qu’elle n’était pas disponible pour travailler pendant qu’elle prenait soin de sa mère. »
- b) « [...] l’appelante n’est pas admissible à des prestations à la date antérieure. »

[40] Deux conditions doivent être remplies conformément au paragraphe 10(4) de la Loi : 1) le prestataire remplissait les conditions requises pour recevoir des prestations à cette date antérieure, et 2) un motif valable justifie son retard. Le membre de la DG a traité de la première condition, mais pas de la seconde. Puisque les deux conditions doivent être remplies, la DG n'avait pas à traiter de la seconde condition après avoir conclu que la première condition n'avait pas été remplie.

[41] L'intimée soutient que la DG n'a pas appliqué le bon critère juridique en ce qui concerne un « motif valable », à savoir ce qu'aurait fait une personne raisonnable dans la situation de l'appelante pour s'enquérir de ses droits et de ses responsabilités : *Canada (Procureur général) c. Burke*, 2012 CAF 139.

[42] Je suis d'accord avec l'intimée que la DG n'a pas traité du motif valable, mais elle n'avait pas besoin de le faire après avoir conclu que l'appelante n'était pas admissible aux prestations à la date antérieure.

[43] Cependant, pour déterminer si l'appelante était admissible à recevoir des prestations à la date antérieure, la DG devait examiner certains éléments de preuve. L'issue de l'affaire n'était pas évidente et manifeste sur la foi du dossier, peu importe les éléments de preuve ou arguments qui auraient pu être produits lors d'une audience. (Ou si l'on applique l'autre critère juridique relatif aux rejets sommaires : déterminer qu'une évaluation du bien-fondé de l'affaire ou qu'un examen de la preuve n'est pas requis.) Par conséquent, il ne convenait pas que la DG rejette cet appel de façon sommaire.

[44] De plus, l'intimé affirme, dans ses observations, que l'appelante aurait été admissible à des prestations à la date antérieure. Ainsi, l'issue de cette question n'était pas évidente et manifeste ni manifestement claire.

[45] En ce qui concerne la question de l'antidatation, il n'est pas évident et manifeste, sur la foi du dossier, que l'appel est voué à l'échec, peu importe les éléments de preuve ou arguments qui pourraient être produits à une audience. De plus, cette question pourrait nécessiter que les parties produisent des éléments de preuve. Par conséquent, il convient de tenir audience devant la DG.

[46] Après avoir examiné l'appel de l'appelante, le dossier et la décision de la DG, les décisions portant sur des rejets sommaires rendues précédemment par la DA, et en appliquant aux faits de cette affaire le critère juridique relatif aux rejets sommaires, j'accueille l'appel sur la question de l'antidatation. Cependant, je rejette l'appel sur la question des conditions d'admissibilité.

CONCLUSION

[47] L'appel est accueilli en partie. L'affaire sera renvoyée à la DG du Tribunal pour un nouvel examen sur la question de l'antidatation.

Shu-Tai Cheng
Membre de la division d'appel