



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *S. G. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2016 TSSDAAE 294

Numéro de dossier du Tribunal : AD-14-608

ENTRE :

S. G.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

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

DÉCISION RENDUE PAR : **Shu-Tai Cheng, membre de la division d'appel**

DATE DE LA DÉCISION : **Décision sur la foi du dossier, le 8 juin 2016**

MOTIFS ET DÉCISION

INTRODUCTION

[1] Le 6 novembre 2014, la division générale (DG) du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) a déterminé que des prestations d'assurance-emploi en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* n'étaient pas payables.

[2] Une demande de permission d'en appeler de la décision de la DG a été présentée à la division d'appel (DA) du Tribunal le 9 décembre 2014, et elle a été accordée le 5 août 2015.

[3] Le présent appel fut instruit sur la foi du dossier pour les raisons suivantes :

- a) la complexité de la question ou des questions portées en appel;
- b) le fait que l'appelant ou les autres parties soient représentés;
- c) la demande de l'appelante;
- d) 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

[4] Déterminer si la DG a omis d'observer les principes de justice naturelle et si elle n'a pas observé son devoir d'équité procédurale ou si elle a tirée des conclusions de fait de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

[5] Il faudra également déterminer s'il convient, pour la DA, de rejeter l'appel, de rendre la décision que la DG aurait dû rendre, de renvoyer l'affaire à la DG pour réexamen, ou encore de confirmer, d'infirmer ou de modifier la décision de la DG.

DROIT APPLICABLE

[6] Selon le 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) elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
- c) elle 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.

[7] La permission d'en appeler a été accordée en se fondant sur le fait que l'appelant avait exposé des motifs qui correspondaient aux moyens d'appel énumérés et que l'un de ces motifs, au moins, conférait à l'appel une chance raisonnable de succès, en l'occurrence les motifs ayant trait aux moyens d'appel prévus aux alinéas 58(1)a) et c) de la Loi sur le MEDS.

[8] Le paragraphe 59(1) de la Loi sur le MEDS énonce les pouvoirs de la DA.

OBSERVATIONS

[9] L'appelante a fait valoir que la DG :

- a) n'a pas pris en compte les éléments de preuve soumis par l'appelante, incluant son témoignage;
- b) s'est uniquement fiée aux éléments de preuve soumis par l'ancien employeur de l'appelante (employeur);
- c) n'a pas conclu que le témoignage de l'appelante était crédible ou non, et qu'elle a favorisé les éléments de preuve de l'employeur sans fournir de motifs expliquant pourquoi elle a procédé ainsi.

[10] En ce faisant, l'appelante a fait valoir que la DG a erré comme suit :

- a) la conclusion de la décision de la DG n'était pas raisonnable en raison des faits portés à sa connaissance;
- b) le critère juridique pour inconduite ne fut pas appliqué de la bonne façon;
- c) les éléments de preuve de l'appelante n'ont pas été considérés pour plusieurs points;
- d) ses éléments de preuve sont demeurés cohérents tout au long de l'instance tandis que ceux de l'employeur furent incohérents, toutefois, ce fut les éléments de preuve de l'employeur qui furent favorisés par la DG;
- e) l'affaire devrait être renvoyée à la DG pour une audience *de novo*.

[11] L'intimée a déclaré que la décision de la DG donnait suite à une conclusion raisonnable en considérant tous les faits portés à sa connaissance.

NORME DE CONTRÔLE

[12] L'intimée affirme que la norme de contrôle judiciaire applicable aux questions mixtes de fait et de droit est celle de la décision raisonnable, selon l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Hallée*, 2008 CAF 159.

[13] 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.

[14] 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.

[15] 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.

[16] Dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Maunder*, 2015 CAF 274, la Cour d'appel fédérale s'est référée à l'affaire *Jean, supra* et a statué qu'il n'était pas nécessaire que la Cour considère la question de la norme de contrôle à être appliquée par la DA aux décisions de la DG. L'affaire *Maunder* était reliée à une demande de pension d'invalidité en vertu du *Régime de pensions du Canada*.

[17] Dans l'affaire récente *Hurtubise c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 147, la Cour d'appel fédérale a considéré la demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par la DA qui avait rejeté un appel d'une décision de la DG. La DA avait appliqué la norme de contrôle suivante : la décision correcte pour les questions de droit et la décision raisonnable pour les questions mixtes de fait et de droit. La DA a conclu que la décision de la DG était (traduction) « cohérente avec les éléments de preuve portés à sa connaissance et correcte... » La DA a mis en pratique l'approche que la Cour d'appel fédérale avait qualifiée comme étant inappropriée dans l'affaire *Jean, supra*, mais la décision de la DA fut rendue avant celle de l'affaire *Jean*. Dans l'affaire *Hurtubise*, la Cour d'appel fédérale n'a émis aucun commentaire au sujet de la norme de contrôle et a conclu qu'elle était « incapable de conclure à une décision déraisonnable de la part de la division d'appel ».

[18] Il semble y avoir divergence en ce qui a trait à l'approche que la DA du Tribunal aurait dû préconiser lors de son examen de décisions d'appel en matière d'assurance-emploi rendues par la DG, et particulièrement, en ce qui a trait à savoir si la norme de contrôle pour les questions de droit et de compétence pour les appels en matière d'assurance-emploi de la DG diffère de la norme de contrôle pour les questions mixtes de fait et de droit.

[19] Je ne sais pas trop comment concilier cette divergence apparente. Comme tel, je vais considérer cet appel en me référant aux dispositions d'appel prévues dans la Loi sur le MEDS et sans référence au critère « raisonnable » et « correct » puisqu'ils sont reliés à la norme de contrôle.

ANALYSE

[20] La demande initiale de l'appelante pour des prestations d'assurance-emploi fut établie comme déposée le 10 novembre 2013, et la Commission avait d'abord conclu que la conduite de l'appelante n'était pas de l'inconduite et avait approuvé sa demande de prestations. L'employeur a soumis une demande de révision, et la Commission a modifié sa décision originale pour conclure que l'appelante avait perdu son emploi en raison de son inconduite.

[21] La décision de la DG indique ce qui suit à la section « ANALYSE » :

[traduction]

[23] Dans cette affaire, le Tribunal accepte les observations de l'employeur et conclut que selon la prépondérance des probabilités, la conduite de la prestataire sur les sites d'emploi a eu pour résultat la cessation de son emploi.

[24] Le Tribunal juge que les éléments de preuve de l'employeur sont accablants pour ce qui est de démontrer que la conduite de la prestataire fut la cause de son congédiement.

[25] En l'espèce, l'employeur a démontré en fournissant des éléments de preuve directs que leurs clients (les entrepreneurs) avaient des problèmes vis-à-vis la conduite et le rendement de la prestataire. Ils ont aussi déclaré que la prestataire était au courant de la politique de violence et de harcèlement de l'entreprise qu'elle a enfreint.

...

[28] À l'aide des observations de l'employeur, le Tribunal a pu établir que la conduite de la prestataire a placé leurs intérêts en jeu et justifie le congédiement en raison d'inconduite. Il y est clairement établi que l'employeur a le droit d'établir et d'exiger une norme comportementale appropriée de ses employés. En l'espèce, il fut démontré que la conduite de la prestataire n'était pas telle qu'établie par l'employeur et que cette conduite fut la cause directe de son congédiement.

[29] Les éléments de preuve de cette affaire démontrent que la prestataire n'a pas agi conformément aux politiques de l'employeur. De plus, sa conduite sur les sites d'emploi, telle qu'elle fut démontrée par l'employeur, a mené inévitablement à son congédiement.

[30] Dans la présente affaire, il est clair qu'il existe un lien de causalité entre la conduite et le congédiement.

[31] Le Tribunal conclut que la prestataire savait ou aurait dû savoir que sa conduite entraînerait son congédiement. Malheureusement pour la prestataire, le Tribunal a été convaincu de son inconduite conformément à la Loi, avec les renseignements présentés.

[32] Après avoir porté son attention sur toutes les observations déposées, le Tribunal maintient que la prestataire a perdu son emploi en raison de son inconduite et qu'une inadmissibilité s'impose.

[22] La décision de la DG mentionne les « éléments de preuve » aux paragraphes [13] et [14]. Ces preuves consistent en des lettres, des courriels et une politique de travail, qui furent tous fournis par l'employeur.

[23] Il n'y a aucune mention des éléments de preuve fournis par l'appelante, qu'ils soient documentaires ou oraux, dans la décision de la DG, en dépit du témoignage de l'appelante à l'audience de la DG qui a duré plus de quarante (40) minutes, du dossier d'appel qui contient des éléments de preuve de la part de l'appelante, et d'autres éléments de preuve documentaires fournis par l'appelante.

[24] En des termes généraux, le représentant de l'appelant fait valoir que la DG a erré en fait et en droit (en ignorant des éléments de preuve importants) lorsqu'elle a conclu que l'appelante a perdu son emploi en raison de son inconduite. L'intimée juge qu'aucun élément de preuve ne montre que la DG a agi de façon impartiale, a commis une erreur de droit ou a tiré une conclusion de fait erronée, de façon abusive ou arbitraire. Toutefois, je conclus que le problème fondamental de la décision de la DG est relié à la suffisance des motifs.

[25] La DG a fondé sa décision sur l'acceptation des éléments de preuve et des observations de l'employeur selon lesquels la conduite de l'appelante sur les sites d'emploi a mené à son congédiement. Toutefois, elle n'a pas procédé à une analyse pertinente des éléments de preuve et des observations de l'appelante.

[26] Dans l'affaire *Page c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail du Nouveau-Brunswick*, 2006 C.A.N.-B. 95, le juge Turnbull, dissident en partie, a traité de la question de la suffisance des motifs en examinant la décision du tribunal d'appel rendu en vertu de la *Loi sur la commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, LN-B 1994, ch. W-14.

[40] [...] Au paragraphe 9, j'ai conclu que, si le Tribunal d'appel avait eu compétence pour statuer comme il l'a fait, je lui aurais quand même renvoyé l'affaire parce que les motifs qu'il a invoqués à l'appui de sa décision ne satisfont pas à la norme en la matière que notre Cour a fixée dans l'affaire *Boyle*. Dans l'arrêt *Boyle*, le juge d'appel Bastarache (tel était alors son titre) a défini la norme régissant les décisions écrites que prescrit le paragraphe 21(10) de la *Loi sur la commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*. Il a dit ce qui suit au paragraphe 26 :

[...] La motivation doit expliquer aux parties pourquoi le Tribunal a pris la décision qu'il a rendue; celui-ci doit éviter de donner l'impression que sa décision est fondée sur des éléments étrangers ou qu'il n'a pas pris en considération une partie des éléments de preuve. La motivation doit aussi être suffisante pour permettre à la Cour d'appel de s'acquitter de sa fonction d'organe d'appel. Le Tribunal doit donc indiquer les éléments de preuve étayant ses conclusions d'une façon suffisamment détaillée pour démontrer qu'il a agi dans le cadre de sa compétence et non pas en violation de la loi.

[41] La production de motifs suffisants réduit considérablement la perception de décisions arbitraires et raffermir la confiance du public dans le jugement et l'équité des tribunaux administratifs; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1999 CanLII 699 (CSC), [1999] 2 R.C.S. 817.

[42] Dans *Mattina c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail (N.-B.)* 2005 NBCA 8 (CanLII), (2005), 279 R.N.-B. (2e) 104, [2005] A.N.-B n° 22 (C.A.) (QL), le juge a fait observer au paragraphe 6 que le « Tribunal d'appel [a l'obligation] de donner des motifs intelligibles qui apportent une réponse suffisante à l'argumentation développée [...] notre Cour [pourrait] très bien [...] annuler sa décision pour absence de motifs suffisants », et il a énuméré une série de décisions de notre Cour traitant de cette question.

[43] En résumé, une motivation suffisante doit généralement comporter une analyse de la preuve, les questions en litige ou les positions des parties, les conclusions de fait et les principaux éléments de preuve qui étayaient ces faits et, s'il y a lieu, les dispositions législatives habilitantes sur lesquelles le tribunal administratif se fonde pour statuer comme il le fait.

[44] Pour une cour appelée à réviser la décision d'un tribunal administratif, il est particulièrement important de disposer d'une décision motivée susceptible de lui permettre de s'acquitter de sa tâche : procéder à une « analyse pragmatique et fonctionnelle » afin de choisir la norme ou les normes de contrôle qu'elle devra appliquer à la conclusion ou aux conclusions du tribunal administratif.

[27] Dans l'affaire *R. c. Sheppard*, 2002 CSC 26 [2002] R.C.S. 869, la Cour suprême du Canada indique que les motifs écrits servent entre autres à expliquer aux parties les fondements de la décision. Cet objectif ne fut pas atteint sans expliquer de quelle façon les éléments de preuve furent évalués et soupesés.

[28] Dans *R. c. R.E.M.*, 2008 C.S.C. 51, [2008] R.C.S. 3, la Cour suprême du Canada s'est référée à *Sheppard, supra*, entre autres, et a confirmé les principes liés à la suffisance des motifs, comme suit :

- a) Pour déterminer si des motifs sont suffisants, les cours d'appel doivent adopter une approche fonctionnelle, substantielle et considérer les motifs globalement, dans le contexte de la preuve présentée, des arguments invoqués et du déroulement du procès, en tenant compte des buts et des fonctions de l'expression des motifs;
- b) Le fondement du verdict du juge du procès doit être « intelligible », ou pouvoir être discerné. En d'autres termes, il doit être possible de relier logiquement le verdict à son fondement. Il n'est pas nécessaire de décrire en détail le processus suivi par le juge pour arriver au verdict.
- c) Lorsqu'il s'agit de déterminer si le lien logique entre le verdict et son fondement est établi, il faut examiner la preuve, les observations des avocats et le déroulement du procès pour identifier les questions « en litige » telles qu'elles sont ressorties au procès.
- d) Il faut se demander si les motifs, à la lumière du dossier et des observations des avocats sur les questions en litige, expliquent pourquoi le juge a rendu cette décision, en faisant ressortir un lien logique entre, d'une part, la preuve et le droit et, d'autre part, le verdict.
- e) Les motifs devront être plus ou moins détaillés selon les circonstances. Des motifs succincts peuvent donc être justifiés lorsque la preuve versée au dossier est abondante, comme en l'espèce. Par contre, les motifs revêtent une importance particulière lorsque « le juge doit se prononcer sur des principes de droit qui posent problème et ne sont pas encore bien établis, ou démêler des éléments de preuve embrouillés et contradictoires sur une question clé ».
- f) Les motifs ne justifieront une intervention en appel que s'ils ne remplissent pas leurs fonctions. Il faut plus précisément que les motifs, considérés dans le contexte de la preuve versée au dossier et des questions en litige sur lesquelles était axé le procès, ne

révèlent pas de fondement intelligible qui sous-tende le verdict et permette un véritable examen en appel.

[29] Dans l'affaire qui nous intéresse, je juge que la DG n'a pas considéré des éléments de preuve contradictoires portant sur la question principale de l'inconduite, à savoir les éléments de preuve de l'appelante, à la fois documentaires et oraux. Lus dans le contexte du dossier de preuve et de la question courante, les motifs de la DG n'ont pas fourni un fondement intelligible pour sa décision, capable de permettre l'examen significatif.

[30] Pour ces raisons, je juge que la DG a manqué à un principe de justice naturelle et qu'elle a erré en droit.

[31] Tandis que la demanderesse n'a pas prétendu à une erreur de droit, l'alinéa 58(1)b) de la Loi sur le MEDS fait référence à une erreur de droit en rendant sa décision, qu'elle apparaisse ou non à la lecture du dossier. Cette erreur n'était pas apparente à la lecture du dossier, mais uniquement après avoir considéré les observations des parties, effectué la révision de l'enregistrement audio de l'audience de la DG, pris en compte la jurisprudence et effectué une analyse exhaustive.

[32] Puisque cette affaire requiert un nouvel examen des éléments de preuve, qu'ils soient documentaires ou oraux, le renvoi à la DG est approprié.

[33] Dans l'affaire *Comité exécutif du Collège des médecins du Québec c. Pilorgé*, 2013 QCCA 869, la Cour d'appel du Québec a accueilli un appel ayant pour moyen l'insuffisance des motifs et a retourné l'affaire au même juge de faits qui avait rendu la décision faisant l'objet de l'appel (incluant des directives précises).

[34] J'ai considéré faire de même dans la présente affaire, retourner l'affaire au même membre de la DG qui a tenu l'audience par téléconférence le 22 octobre 2014. Toutefois, j'ai décidé de ne pas rendre ce jugement en particulier, puisqu'aucune des parties n'en a fait la requête et je ne leur ai pas demandé pour des observations à ce stade-ci.

[35] À la lumière des observations des parties, de mon examen de la décision de la division générale et du dossier d'appel, j'accueille l'appel.

CONCLUSION

[36] L'appel est accueilli. L'affaire sera renvoyée à la division générale pour réexamen en conformité avec les présents motifs.

Shu-Tai Cheng
Membre de la division d'appel