



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Citation : *J. L. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2017 TSSDAAE 24

Numéro de dossier du Tribunal : AD-15-162

ENTRE :

J. L.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Pierre Lafontaine

DATE DE L'AUDIENCE : Le 24 janvier 2017

DATE DE LA DÉCISION : Le 26 janvier 2017

MOTIFS ET DÉCISION

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

INTRODUCTION

[2] En date du 28 février 2015, la division générale a conclu que la Cour fédérale a seule juridiction afin de rendre une décision au sujet de la défalcation.

[3] L'appelante a déposé une demande de permission d'en appeler devant la division d'appel en date du 1^{er} avril 2015. La permission d'en appeler a été accordée le

12 juin 2015.

MODE D'AUDIENCE

[4] Le Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) a déterminé que l'audience de cet appel procéderait par téléconférence pour les raisons suivantes :

- la complexité de la ou des questions en litige;
- la crédibilité des parties ne figurait pas au nombre des questions principales;
- l'information au dossier, y compris la nécessité d'obtenir des informations supplémentaires;
- la nécessité de procéder de la façon la plus informelle et rapide possible tout en respectant les règles de justice naturelle.

[5] Lors de l'audience du 6 septembre 2016, l'appelante était présente et représentée par Me Stéphanie Lelièvre. L'intimée était représentée par Me Stéphanie Yung-Hing. Lors de la suite de l'audience tenue le 24 janvier 2017, seules les procureures étaient présentes.

LA LOI

[6] Conformément au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, 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.

QUESTION EN LITIGE

[7] La division générale a-t-elle erré en concluant qu'elle n'avait pas la compétence nécessaire pour trancher la question de défalcation du trop-payé?

OBSERVATIONS

[8] L'appelante soumet les motifs suivants au soutien de son appel:

- La division générale a erré en concluant qu'elle n'avait pas l'autorité pour rendre une décision au sujet de la défalcation;
- Outre *l'obiter dictum* du juge Stratas de la Cour d'appel fédérale dans *Steele c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 153, plusieurs juges et membres du Tribunal se sont prononcés à cet égard depuis 2014;
- Depuis la réforme de 1996, les articles 114(1) et 115 de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi) permettent dorénavant à « quiconque » d'interjeter appel devant le Tribunal;

- Depuis 2014, de multiples décisions abondent dans le sens du juge Stratas et toutes sont en accord avec le fait que la jurisprudence est en évolution et que la Cour d'appel fédérale doit se pencher à nouveau sur la question;
- La division générale n'a pas exercé sa compétence en ce que la loi actuelle permet à « quiconque » d'interjeter appel d'une décision de l'intimée devant le Tribunal et elle n'a pas considéré l'évolution de la jurisprudence et de la législation en la matière.

[9] L'intimée soumet les motifs suivants à l'encontre de l'appel de l'appelante :

- La jurisprudence, depuis la décision de la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *Cornish-Hardy c. Canada (Conseil arbitral)*, [1980] 1 RCS 1218, établit que les décisions portant sur la défalcation ne peuvent être révisées que par la Cour fédérale;
- La division générale n'a donc pas refusé d'exercer sa compétence et ce faisant, n'a pas commis une erreur qui justifierait l'intervention de la division d'appel.

NORMES DE CONTRÔLE

[10] L'appelante n'a fait aucune observation quant à la norme de contrôle applicable au présent appel.

[11] L'intimée soumet 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. Bureau du juge-arbitre*, 2015 CAF 50.

[12] Le Tribunal constate que la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Jean*, 2015 CAF 242, mentionne au paragraphe 19 de sa décision, que lorsque la division d'appel « agit à titre de tribunal administratif d'appel eu égard aux décisions rendues par la Division générale du Tribunal de la sécurité sociale, la Division d'appel n'exerce pas un pouvoir de surveillance de la nature de celui qu'exerce une cour supérieure. »

[13] La Cour d'appel fédérale poursuit en soulignant que :

[N]on seulement la Division d'appel a-t-elle autant d'expertise que la Division générale du Tribunal de la sécurité sociale et [qu'elle] n'est [...] donc pas tenue de faire preuve de déférence, mais au surplus un tribunal administratif d'appel ne saurait exercer un pouvoir de contrôle et de surveillance réservé aux cours supérieures provinciales ou, pour les « offices fédéraux », à la Cour fédérale et à la Cour d'appel fédérale.

[14] La Cour d'appel fédérale termine en soulignant que « lorsqu'elle entend des appels conformément au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, la Division d'appel n'a d'autre mandat que celui qui lui est conféré par les articles 55 à 69 de cette loi. »

[15] Le mandat de la division d'appel du Tribunal décrit dans l'arrêt *Jean* a par la suite été confirmé par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Maunder c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 274.

[16] En conséquence, à moins que la division générale n'ait pas observé un principe de justice naturelle, qu'elle ait erré en droit ou qu'elle ait 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, le Tribunal doit rejeter l'appel.

ANALYSE

Les faits

[17] L'appelante a présenté des demandes de prestations régulières d'assurance-emploi prenant effet respectivement le 23 juin 2013 et le 22 juin 2014. Constatant une différence majeure entre le taux de prestations de 2013 et celui de 2014, l'appelante a contacté l'intimée afin d'obtenir des explications.

[18] Le 9 juillet 2014, l'intimée a écrit à l'appelante pour faire suite à sa demande d'explication. Dans cette correspondance, l'intimée explique qu'elle a communiqué avec l'employeur afin de confirmer l'exactitude des données inscrites sur ses relevés d'emploi. Pour faire suite à cette discussion, il a été établi que le relevé d'emploi de 2014 était exact, mais que celui complété par l'employeur en 2013 comportait une erreur au niveau du

montant total des gains assurables. L'appelante a alors été avisée qu'il est possible qu'elle ait reçu des prestations auxquelles elle n'avait pas droit et qu'à ce sujet, une future correspondance suivrait.

[19] Le 26 juillet 2014, Service Canada procéda à envoyer un avis de dette à l'appelante indiquant qu'elle devait un montant de 5 122,00 \$ à l'intimée.

La division générale a-t-elle erré en concluant qu'elle n'avait pas compétence pour rendre une décision au sujet de la défalcation?

[20] Lorsqu'elle a rejeté l'appel de l'appelante, la division générale a conclu qu'en se basant sur la jurisprudence actuelle, elle n'avait pas la compétence pour statuer sur la question de défalcation. De l'avis du Tribunal, la division générale n'a pas erré en concluant de la sorte.

[21] Dans l'affaire *Steel c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 153, le prestataire était tenu de rembourser un versement excédentaire de prestations et il a soutenu avoir demandé à la Commission de défalquer cette dette en vertu du paragraphe 56(1) du *Règlement sur l'assurance-emploi* en raison d'un « préjudice abusif ». La majorité de la Cour d'appel fédérale, sans effectivement se prononcer sur la question de compétence, en vient à la conclusion suivante :

En l'absence d'une décision, le conseil et le juge-arbitre n'avaient aucune raison de trancher les questions que M. Steel souhaite soulever en ce qui concerne la défalcation de sa dette. Il n'est pas une « [personne] qui fait l'objet d'une décision de la Commission » qui peut interjeter appel de la décision devant le conseil.

Il n'y a pas non plus de décision qui pourrait faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale. La question que M. Steel souhaite soulever ne se pose tout simplement pas dans le présent dossier. L'affaire ne soulève aucune question justiciable.

[22] Malgré l'absence de décision, le juge Stratas s'est dit d'avis que la question de compétence ne pouvait être évitée et que la Cour avait le devoir au préalable de se prononcer sur cette question. Il mentionne ce qui suit :

[54] Dans la présente affaire, M. Steel est tenu de rembourser un versement excédentaire de prestations. Il soutient qu'il a demandé à la Commission de

défalquer cette dette en vertu du paragraphe 56(1) du *Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/96-332 en raison d'un « préjudice abusif ». M. Steel prétend que la Commission a rejeté sa demande de défalcation.

[55] Par conséquent, M. Steel a interjeté appel au conseil arbitral, puis au juge-arbitre en vertu des paragraphes 114(1) et de l'article 115 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23. Ces dispositions, reproduites en annexe des motifs de ma collègue, permettent à « quiconque » (en anglais, *claimant* ou *other person*) d'interjeter appel devant le conseil arbitral ou le juge-arbitre. Une demande de contrôle judiciaire peut ensuite être présentée à la Cour en vertu de l'article 118 de la Loi.

[56] Selon la jurisprudence de notre Cour, M. Steel n'est pas un « prestataire » : *Cornish-Hardy c. Canada* (Conseil arbitral), [1979] 2 C.F. 437 (C.A.); conf. par [1980] 1 R.C.S. 1218 et *Canada (Procureur général) c. Filiatrault* (1998), 235

N.R. 274 (C.A.F.).

[57] Par conséquent, la question de la compétence se résume à savoir si M. Steel est une « autre personne » en vertu du paragraphe 114(1) et de l'article 115 de la Loi. Si M. Steel est une « autre personne », il peut alors interjeter appel devant le conseil arbitral et le juge-arbitre, et il peut ensuite soumettre à la Cour une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 118 de la Loi. Si M. Steel n'est pas une « autre personne », il ne pourra alors procéder que par voie de de contrôle judiciaire du refus de la Commission devant la Cour fédérale en vertu des articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7.

[58] Depuis déjà quelque temps, la Cour estime que les personnes lésées par des décisions en matière de défalcation rendues par la Commission doivent agir par voie de demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale : *Cornish-Hardy* et *Filiatrault*, précités. Il ne leur est pas possible d'emprunter la voie de l'appel et du contrôle judiciaire devant le conseil arbitral, le juge-arbitre, puis la Cour.

[59] Cependant, les arrêts *Cornish-Hardy* et *Filiatrault* ont été rendus sur le fondement de dispositions législatives différentes : avant la réforme législative de 1996, ces dispositions étaient le paragraphe 79(1) et l'article 80 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, L.R.C. 1985, ch. U-1. Elles étaient plus limitées que ne le sont le paragraphe 114(1) et l'article 115 de la Loi actuelle. Le paragraphe 79(1) ne permettait qu'à un « prestataire » ou à « un employeur du prestataire » d'interjeter appel d'une décision de la Commission devant le conseil arbitral. L'article 80 permettait à « la Commission, un prestataire, un employeur ou une association dont le prestataire ou l'employeur est membre » d'interjeter appel d'une décision du conseil arbitral devant un juge-arbitre. Ni l'une ni l'autre disposition ne permettait à une « autre personne » d'interjeter appel.

[60] Bien que le paragraphe 114(1) et l'article 115 de la Loi actuelle aient une portée plus large en ce qu'ils permettent à « quiconque » (une autre personne) d'interjeter

appel, la Cour a continué de suivre la position adoptée dans les arrêts *Cornish-Hardy* et *Filiatrault* : *Buffone c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, 2001 CanLII 22143 (C.A.F.); *Canada (Procureur général) c. Mosher*, 2002 CAF 355; *Canada (Procureur général) c. Villeneuve*, 2005 CAF 440.

[61] Dans les arrêts *Buffone*, *Mosher* et *Villeneuve*, la Cour a considéré que la question de la compétence était réglée. Les motifs de chacune de ces décisions laissent entendre que la Cour n'avait reçu aucune observation sur les dispositions législatives applicables. Dans chaque cas, c'est un prestataire non représenté par avocat qui s'est présenté devant la Cour.

(...)

[69] Prenons par exemple la situation difficile dans laquelle se trouve M. Steel. La majorité de la Cour décidera de la présente affaire sans statuer sur la question de la compétence que nous a soumise M. Steel. La Commission déterminera ensuite si M. Steel a droit à une défalcation. Dans l'hypothèse où il est débouté par la Commission, il devra choisir une voie de révision sans le bénéfice d'une décision sur la question de la compétence. S'il choisit la mauvaise voie de révision, il devra revenir à la case départ et tout recommencer. Dans un tel cas, un trop grand dévouement au minimalisme judiciaire peut prendre le prestataire au piège dans un jeu de « serpents et échelles » désagréable.

(...)

[74] Je suis d'avis que la décision du législateur d'ajouter les mots « quiconque » (en anglais *other person*) au paragraphe 114(1) et à l'article 115 de la Loi actuelle avait pour but de permettre à des personnes comme M. Steel d'interjeter appel de décisions relatives à des demandes de défalcation devant le conseil arbitral et le juge-arbitre, et ensuite de saisir la Cour. Si non, il serait très difficile de déterminer ce que le législateur avait à l'esprit lorsqu'il a ajouté ces mots.

[75] À mon avis, il serait possible de vérifier la validité de cette interprétation en examinant l'intention générale du législateur qui sous-tend le régime administratif, comme le démontrent les dispositions législatives particulières qu'il a adoptées : *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394. Ce régime administratif vise à détourner les questions relatives à l'assurance-emploi du système judiciaire pour les diriger vers les mécanismes d'arbitrage plus informels, plus spécialisés et plus efficaces mis en place par le législateur. L'interprétation que je donne du terme « quiconque » est compatible avec cet objectif et favorise sa réalisation.

[76] Une interprétation contraire signifierait que la défalcation d'une obligation de rembourser un versement excédentaire de prestations, question liée à l'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi, serait détournée de ce régime informel, spécialisé et efficace et dirigée vers un système judiciaire plus lent, plus formel et

plus exigeant sur le plan des ressources. Cette interprétation n'a aucun sens. Seul le plus clair des textes de loi, non présent en l'espèce, pourrait nous conduire à un tel résultat.

[77] Les énoncés des arrêts *Buffone*, *Mosher* et *Villeneuve* qui proposent une réponse différente à la question de la compétence en l'espèce sont au mieux considérés comme ne reflétant pas l'opinion réfléchie des tribunaux qui ont tranché ces affaires. En outre, dans la mesure où les arrêts *Cornish-Hardy* et *Filiatrault* empêchent des personnes comme M. Steel d'interjeter appel au conseil arbitral et au juge-arbitre en vertu du paragraphe 114(1) et de l'article 115 de la Loi, ils ne devraient plus être appliqués. Ces décisions reposent sur l'ancienne Loi qui, contrairement à la Loi actuelle, ne permet pas à une « autre personne » d'interjeter appel.

[78] Par conséquent, j'estime que M. Steel était une « autre personne » en vertu du paragraphe 114(1) et de l'article 115 et pouvait interjeter appel devant le conseil arbitral et le juge-arbitre et, qu'en vertu de l'article 118, il pouvait déposer une demande de contrôle judiciaire à la Cour. La Cour a donc compétence. »

[mis en évidence par le soussigné]

[23] Le Tribunal sympathise avec l'appelante, mais il ne peut cependant ignorer que la majorité de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Steel* n'a pas statué sur la question de compétence malgré la modification législative adoptée en 1996.

[24] La Cour fédérale a eu l'occasion de se pencher sur la question de compétence en matière de défalcation dans l'affaire récente *Bernatchez c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 111. La Cour mentionne ce qui suit :

[23] Avant d'examiner le bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire présentée par le demandeur, il convient de se pencher sur le forum approprié pour entendre le présent litige. Lors de l'audition, j'ai soulevé d'office cette question et j'ai invité les parties à faire des représentations à ce sujet, à la lumière des motifs concourants rédigés par le juge Stratas, de la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Steel c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 153 (CanLII), 2011 CAF 153, 418 NR 327. Dans cette affaire, le juge Stratas s'est dit d'avis que depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'assurance-emploi*, LC 1996, c 23 [LAE], « quiconque », et non plus simplement un « prestataire », comme c'était le cas auparavant, peut interjeter appel d'une décision de la Commission devant le conseil arbitral puis devant le juge-arbitre (voir le paragraphe 114(1) et l'article 115 de la LAE). Il s'ensuivrait que, même dans les cas de défalcation, une décision de la Commission peut être portée en appel devant le conseil arbitral, le juge-arbitre et puis la Cour d'appel fédérale, conformément à l'article 118 de la LAE.

[24] Le demandeur n'a pas fait de représentations additionnelles à ce sujet. En revanche, le Procureur général a soutenu que la Cour fédérale est toujours le forum approprié pour entendre une demande de contrôle judiciaire relative à une décision de défalcation de la Commission, dans la mesure où les motifs du juge Stratas ne liaient pas cette Cour.

[25] Il est vrai que les motifs du juge Stratas ne représentent qu'un *obiter dictum* auquel la majorité n'a pas souscrit. Il est également exact de soutenir que la défalcation ne fait pas partie de l'expertise du conseil arbitral puisque c'est en qualité de débiteur et non de prestataire qu'une personne fait une telle demande. Cela étant dit, le raisonnement du juge Stratas me paraît inattaquable.

La jurisprudence antérieure reposait sur le fait que l'article 79 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, LRC 1985, c U-1, ne conférait un droit d'appel qu'au prestataire, ce qui excluait la personne qui demandait une remise de dette, puisqu'elle agissait alors non pas en tant que prestataire, mais plutôt en tant que débitrice. Or, le Parlement a modifié cette disposition en 1996 en introduisant le paragraphe 114(1) de la LAE, lequel prévoit que « quiconque fait l'objet d'une décision de la Commission » peut interjeter appel de cette décision devant le conseil arbitral et le juge-arbitre. Je serais donc porté à me ranger à cet argument et à rejeter la demande de contrôle judiciaire du demandeur pour ce seul motif. Deux raisons m'incitent cependant à examiner sa demande au fond.

[26] Tout d'abord, le défendeur a raison de soutenir que les propos du juge Stratas dans l'arrêt *Steel* ne lient pas formellement cette Cour tant et aussi longtemps que la Cour d'appel n'aura pas fait sienne l'opinion exprimée par le juge Stratas et n'aura pas explicitement écarté les nombreuses décisions qu'elle a rendues (avant et après la modification législative adoptée en 1996) à l'effet qu'une décision de la Commission refusant la défalcation d'une somme ne peut faire l'objet d'un appel au conseil arbitral : voir notamment *Cornish-Hardy c Canada* (Conseil arbitral) (1979), [1979] 2 CF 437 (disponible sur QL) (CA), conf par 1980 CanLII 187 (CSC), [1980] 1 RCS 1218; *Canada (Procureur général) c Idemudia*, 236 NR 359 au para 1, 86 ACWS (3d) 253; *Buffone c Canada (ministre du Développement des Ressources humaines)*, [2001] ACF no 38 au para 3 (QL); *Canada (Procureur général) c Mosher*, 2002 CAF 355 (CanLII), 2002 CAF 355 au para 2, 117 ACWS (3d) 650; *Canada (Procureur général) c Villeneuve*, 2005 CAF 440 (CanLII), 2005 CAF 440 au para 16, 352 NR 60.

[mis en évidence par le soussigné]

[25] En rejetant l'appel de l'appelante sur la question de défalcation, la division générale a reconnu, à bon droit, les nombreuses décisions de la Cour d'appel fédérale rendues avant et après la modification législative adoptée en 1996 voulant qu'après une décision de l'intimée refusant la défalcation d'une somme, un prestataire doit procéder au moyen d'une demande de contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale.

[26] Pour conclure, il est intéressant de noter que le nouvel article 112.1 de la *Loi sur l'assurance-emploi* ne permet pas à un prestataire de présenter une demande de révision d'une décision concernant une défalcation à l'intimée et, par le fait même, d'interjeter appel auprès de la division générale. Avec ce changement législatif, il semble qu'au cours des années, le parlement fut satisfait de l'interprétation qu'il fût fait par les cours sur la question de compétence.

CONCLUSION

[27] L'appel est rejeté.

Pierre Lafontaine

Membre de la division d'appel