



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *X. Q. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2017 TSSDAAE 185

Numéro de dossier du Tribunal : AD-15-891

ENTRE :

X. Q.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Shu-Tai Cheng

DATE DE LA DÉCISION : Le 3 mai 2017

MOTIFS ET DÉCISION

COMPARUTIONS

Appelante

X. Q.

INTRODUCTION

[1] Le 14 juillet 2015, la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) a déterminé, entre autres, que des prestations en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE) n'étaient pas payables.

[2] Une demande de permission d'en appeler de la décision de la division générale a été présentée à la division d'appel du Tribunal le 11 août 2015, et la demande a été accueillie le 25 mai 2016.

[3] La division générale avait déterminé que la prestataire (appelante) avait volontairement quitté son emploi sans justification au sens de la Loi sur l'AE et elle a rejeté son appel au sujet d'une inadmissibilité imposée en vertu des articles 29 et 30 de la Loi sur l'AE. De plus, la division générale a jugé que l'intimée avait correctement imposé une pénalité conformément à l'article 38 de la Loi sur l'AE, mais qu'elle n'a pas bien appliqué son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne le montant de la pénalité. La division générale a réduit la pénalité à 1 \$.

[4] La permission d'en appeler a été accordée selon les motifs que la division générale pourrait avoir fondé sa décision sur une erreur de droit ou sur une erreur mixte de fait et de droit, conformément aux alinéas 58(1)*b*) et *c*) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS).

[5] Après l'accord de la permission d'en appeler, l'intimée a révisé l'affaire et a accordé une concession par rapport aux questions de pénalité et de violation. L'intimée, dans les observations déposées le 26 mai 2016, a noté que [traduction] « la preuve fait montre d'une explication appropriée et crédible démontrant que la déclaration fausse et trompeuse n'avait

pas été faite sciemment et cède à la pénalité. Compte tenu de la concession, la Commission soutient également que l'avis de violation n'est plus maintenu et qu'il doit être cédé aussi. »

[6] Dans une lettre datée du 4 juillet 2016, le Tribunal a demandé aux parties d'envisager de conclure une entente et consentir à la disposition des questions de l'avis de violation et de la pénalité. Le Tribunal a aussi demandé à l'appelante de présenter des observations quant à la question du départ volontaire, la seule question non résolue pour cet appel. Les parties n'ont pas répondu à cette demande, et l'avis d'audience leur a été envoyé en octobre 2016.

[7] Cet appel a été instruit par téléconférence pour les raisons suivantes :

- a) la complexité des questions faisant l'objet de l'appel;
- b) les renseignements au dossier, y compris le besoin de renseignements supplémentaires;
- c) l'exigence du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* selon laquelle l'instance doit se dérouler de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.

[8] L'intimée a transmis par écrit avant l'audience de la division d'appel qu'elle ne se joindrait pas à la téléconférence.

QUESTIONS EN LITIGE

[9] La division générale a-t-elle fondé sa décision sur une erreur de droit ou sur une erreur mixte de fait et de droit.

[10] La division d'appel doit-elle rejeter l'appel, rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen, ou confirmer, infirmer ou modifier la décision de la division générale?

DROIT APPLICABLE

[11] Aux termes du paragraphe 58(1) de la 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.

[12] Ainsi, la permission d'en appeler a été accordée sur la base d'une erreur de droit ou d'une erreur mixte de fait et de droit (référence aux paragraphes de la décision relative à la demande de permission d'en appeler) :

[15] En l'espèce, la DG a conclu que la demanderesse avait fait le choix personnel de démissionner. Toutefois, il n'est pas clair si la DG a fondé sa décision sur la conclusion que la demanderesse a prétendu ne pas avoir démissionné. Cette conclusion de fait erronée pourrait avoir influencé la décision de la DG en ce qui concerne les questions du départ volontaire, de la pénalité et de la violation.

[16] Pour la question de la pénalité, la DG a conclu que la pénalité a correctement été imposée par la Commission, mais qu'elle n'a pas bien appliqué son pouvoir discrétionnaire. Ces conclusions semblent contradictoires.

[17] La décision de la DG faisait référence à la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Mootoo c. Canada (Ministre du développement des ressources humaines)*, 2003 CAF 206, selon le principe que si le juge des faits est d'avis que le prestataire ne savait effectivement pas que sa déclaration était fausse, il n'y a pas violation aux termes des dispositions de pénalité de la Loi sur l'AE.

[18] La DG a conclu que la Commission n'avait pas correctement évalué que la demanderesse [traduction] « croit honnêtement que si elle a mal dit, c'est en raison d'une mauvaise communication parce que son anglais n'est pas parfait ». Si la DG a accepté la preuve de la demanderesse sur ce point, il n'est pas clair comment elle a pu conclure que la demanderesse savait que la déclaration était fausse. La DG a soulevé au paragraphe [39] de sa décision que la demanderesse [traduction] « était très communicative lors de son témoignage ».

[19] Bien qu'un demandeur ne soit pas tenu de prouver les moyens d'appel aux fins d'une demande de permission d'en appeler, il devrait à tout le moins énoncer certains motifs qui font partie des moyens d'appel énumérés. En l'espèce, la demanderesse a énoncé des moyens et des motifs d'appel qui relèvent des moyens d'appel énumérés.

[20] Sur la base qu'il pourrait y avoir une erreur de droit ou une erreur mixte de fait et de droit, je suis convaincue que l'appel a une chance raisonnable de succès.

[13] Les dispositions législatives reliées à la « justification » d'un départ volontaire au sens de la Loi sur l'AE sont énoncées à l'article 29. L'alinéa 29c) indique que « le prestataire est fondé à quitter volontairement son emploi ou à prendre congé si, compte tenu de toutes les circonstances, notamment de celles qui sont énumérées ci-après, son départ ou son congé constitue la seule solution raisonnable dans son cas [...] », et les sous-alinéas (i) à (xiv) énoncent ces circonstances.

[14] Il est généralement entendu que les sous-alinéas (i) à (xiv) de l'alinéa 29c) ne constituent pas une liste exhaustive. Un prestataire ne doit pas nécessairement répondre à un de ces critères pour qu'il y ait « justification » : *Canada (Procureur général) c. Lessard*, 2002 CAF 469; *Canada (Procureur général) c. Campeau*, 2006 CAF 376.

[15] La formulation « si [...] son départ [...] constitue la seule solution raisonnable » est l'essence même des questions en litige sous appel devant la division d'appel.

[16] Sans s'y limiter, la division d'appel dispose de la compétence de substituer sa propre appréciation à celle de la division générale. Le paragraphe 59(1) de la Loi sur le MEDS prévoit que la division d'appel peut rejeter l'appel, rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen conformément aux directives qu'elle juge indiquées, ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision de la division générale.

OBSERVATIONS

[17] L'appelante a fait valoir qu'elle n'avait pas d'autre solution raisonnable que de quitter son emploi au moment où elle l'a fait, et sa décision de quitter son emploi chez EB Games était raisonnable. Ses arguments peuvent se résumer ainsi :

- a) Elle était fondée à quitter en application des sous-alinéas 29c)(i) à (xiv);
- b) Son revenu chez EB Games était faible, ses coûts de transport pour se rendre au travail étaient importants, et elle ne pouvait pas gagner sa vie;
- c) Elle a quitté EB Games pour trouver quelque chose de mieux;

- d) On lui a dit qu'elle serait congédiée par EB Games, et comme elle ne voulait pas avoir cette mention sur son relevé d'emploi, elle a quitté son emploi avant d'être congédiée;
- e) Elle n'a rien caché à l'intimée; quand elle n'avait pas accumulé d'heures, elle indiquait un zéro à l'intimée;
- f) Elle ne s'attendait pas à ce que l'intimée lui mentionne un an plus tard qu'elle était en violation et qu'elle était sujette à une pénalité.

[18] L'intimée a fait valoir que l'appelante avait quitté son emploi en raison d'un choix personnel et qu'elle avait d'autres solutions raisonnables à envisager avant de quitter son emploi au moment où elle l'a fait. Plus précisément, l'intimée a soutenu :

- a) Que l'appelante aurait pu continuer à travailler pendant qu'elle développait son portfolio en arts graphiques et pendant qu'elle cherchait un emploi dans le domaine du graphisme;
- b) Qu'aucune conclusion de fait n'était erronée dans la décision de la division générale;
- c) Que l'appelante réitère simplement les arguments qu'elle a soulevés devant la division générale.

[19] L'intimée a cédé en ce qui concerne les questions de pénalité et d'avis de violation. L'avis de violation émis en application de l'article 7.1 de la Loi sur l'AE et la pénalité imposée en application de l'article 38 de la Loi sur l'AE ne seront pas maintenus. Bref, l'intimée a convenu que la division générale a commis une erreur de droit ou une erreur mixte de fait et de droit en ce qui concerne ces deux questions.

NORME DE CONTRÔLE

[20] Les parties n'ont fait aucune observation quant à la norme de contrôle applicable.

[21] La Cour d'appel fédérale a statué, dans *Canada (Procureur général) c. Jewett*, 2013 CAF 243, *Chaulk c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 190 et dans d'autres cas, que la norme de contrôle pour les questions de droit et de compétence concernant les appels du conseil arbitraire (conseil) 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 du caractère raisonnable.

[22] Récemment encore, la division d'appel considérait que les décisions de la division générale pouvaient être révisées selon les mêmes normes qui s'appliquaient aux décisions du conseil.

[23] Cependant, dans *Canada (Procureur général) c. Paradis* et dans *Canada (Procureur général) c. Jean*, 2015 CAF 242, la Cour d'appel fédérale a suggéré que cette approche ne convient pas lorsque la division d'appel du Tribunal examine les appels des décisions en assurance-emploi qui ont été rendues par la division générale.

[24] La Cour d'appel fédérale, dans *Maunder c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 274, a fait référence à l'arrêt *Jean, supra*, et a déclaré qu'il n'était pas nécessaire que la Cour se penche sur la question de la norme de contrôle applicable par la division d'appel aux décisions de la division générale. L'affaire *Maunder* portait sur une demande de pension d'invalidité au titre du *Régime de pensions du Canada*.

[25] Dans l'affaire *Hurtubise v. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 147, la Cour d'appel fédérale a examiné une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par la division d'appel qui avait rejeté un appel d'une décision de la division générale. La division d'appel avait appliqué la norme de contrôle suivante : celle de la décision correcte quant aux questions de droit et celle de la décision raisonnable quant aux questions de fait et de droit. La division d'appel avait conclu que la décision de la division générale était « compatible avec les éléments de preuve portés à sa connaissance et qu'il s'agit d'une décision raisonnable [...] ». La division d'appel a mis en application l'approche que la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Jean, supra*, avait jugée comme inappropriée, mais la décision de la division d'appel fut rendue avant celle de l'arrêt *Jean*. Dans l'arrêt *Hurtubise*, la Cour d'appel fédérale n'a fait

aucun commentaire au sujet de la norme de contrôle et a conclu qu'elle n'était [traduction] « pas en mesure de juger que la décision de la division d'appel était déraisonnable ».

[26] Il semblerait y avoir des divergences au sujet de l'approche que la division d'appel du Tribunal devrait prendre pour réviser les décisions en matière d'assurance-emploi qui ont été rendues par la division générale, plus particulièrement, à savoir si la norme de contrôle applicable aux questions de droit et de compétence dans les appels en matière d'assurance-emploi de la division générale diffère de la norme de contrôle applicable aux questions de fait et aux questions mixtes de fait et de droit.

[27] Je ne suis pas convaincue de la façon de procéder pour concilier ces divergences apparentes. Par conséquent, j'évaluerai cet appel en me référant aux dispositions d'appel prévues dans la Loi sur le MEDS, sans référence aux critères « raisonnable » et « correct », puisqu'ils sont reliés à la norme de contrôle.

[28] Ainsi, j'examinerai la question de savoir si la division générale a fondé sa décision sur une erreur de droit ou sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

ANALYSE

[29] Il est commun de reprocher à la division générale d'avoir commis une erreur de droit ou une erreur mixte de fait et de droit par rapport aux questions de l'avis de violation et de la pénalité.

[30] L'audience de l'appel a été orientée vers la question non résolue : le départ volontaire. Il s'agit de la seule question traitée en détail ci-dessous.

[31] Dans le résumé des observations de l'appelante, au paragraphe 25 de la décision de la division générale, il est mentionné que l'avis de l'appelant est le suivant [traduction] : « [e]lle n'a pas quitté EB Games ». L'appelante a réitéré devant moi qu'elle n'assumait pas cette position. Elle a affirmé avoir quitté son emploi et n'en a pas prétendu le contraire.

[32] Les points suivants ne sont pas contestés :

- a) L'appelante a quitté son emploi chez EB Games, elle n'a pas été congédiée et elle l'a quitté de façon volontaire;
- b) L'appelante croyait ne pas pouvoir gagner sa vie grâce au revenu qu'elle obtenait chez EB Games;
- c) Elle a quitté son emploi dans le but de poursuivre un objectif qui serait meilleur pour son futur.

[33] Les paragraphes [23], [25] et [27] de la décision de la division générale mentionnent ce qui suit [traduction] :

Lorsqu'un prestataire quitte son emploi volontairement sans justification, il peut se voir imposer une inadmissibilité de durée indéfinie. Le critère à appliquer consiste à déterminer si, compte tenu de toutes les circonstances, le départ du prestataire était la seule solution raisonnable qui s'offrait à lui lorsqu'il a quitté son emploi.

[...]

La Commission a observé que l'appelante n'était pas fondée à quitter son emploi le 23 janvier 2013, parce qu'elle n'avait pas épuisé toutes les solutions raisonnables qui s'offraient à elle avant de quitter l'emploi. La prestataire n'a pas prouvé qu'elle était fondée à quitter son emploi au sens de la Loi.

La prestataire pouvait continuer de travailler chez EB Games pendant qu'elle poursuivait son projet ou qu'elle trouvait un autre emploi. Il s'agissait de son choix personnel de quitter EB Games. Le membre conclut que la prestataire n'a pas prouvé qu'elle était fondée à quitter son emploi au sens de la Loi.

[34] En somme, la division générale a jugé que des solutions raisonnables s'offraient à l'appelante avant de quitter son emploi au moment où elle l'a fait (demeurer dans ce poste pendant qu'elle travaille sur son projet ou qu'elle cherche un autre emploi). Par conséquent, l'appelante avait une solution raisonnable plutôt que de quitter son emploi. Cette conclusion ne constitue pas une conclusion de fait erronée.

[35] Le rôle de la division générale, en tant que juge des faits, consiste à soupeser la preuve et à en tirer des conclusions en s'appuyant sur une appréciation de cette preuve. La division d'appel n'est pas le juge des faits.

[36] Il ne m'appartient pas, comme membre de la division d'appel du Tribunal saisie de cet appel, d'examiner et d'évaluer les éléments de preuve dont disposait la division générale, dans l'optique de remplacer par mes propres conclusions les conclusions de fait que celle-ci a tirées. Mon rôle consiste à déterminer si la division générale a commis l'une des erreurs susceptibles de révision énumérées au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS et, si tel est le cas, de fournir réparation. En l'absence d'une telle erreur, la loi ne permet pas à la division d'appel d'intervenir. La division d'appel n'a pas comme rôle d'instruire l'affaire de nouveau.

[37] Ayant convenu que les conclusions de fait soulevées par l'appelante comme étant des erreurs susceptibles de contrôle n'étaient pas des conclusions de fait erronées que la division générale a tirées de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance, lorsqu'elle a rendu sa décision, je juge que l'appel de l'appelante devant la division d'appel ne peut pas être accueilli au titre de l'alinéa 58(1)c) de la Loi sur le MEDS. De plus, la division générale n'a pas erré en droit dans sa décision et donc, l'appel ne peut pas être accueilli au titre de l'alinéa 58(1)b) de la Loi sur le MEDS.

CONCLUSION

[38] L'avis de violation et la pénalité sont désormais annulés par l'intimée. Par conséquent, l'appel est accueilli à l'égard de ces deux questions.

[39] L'appel est rejeté en ce qui concerne la question du départ volontaire.

Shu-Tai Cheng

Membre de la division d'appel