



Social Security  
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité  
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *S. M. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2017 TSSDAAE 344

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-1077

ENTRE :

**S. M.**

Appelant

et

**Commission de l'assurance-emploi du Canada**

Intimée

---

**DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**  
**Division d'appel**

---

DÉCISION RENDUE PAR : Stephen Bergen

DATE DE LA DÉCISION : Le 21 septembre 2017

## MOTIFS ET DÉCISION

### INTRODUCTION

[1] Le 2 août 2016, la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (la division générale) a refusé à l'appelant une prorogation du délai pour déposer un appel.

[2] Une demande de permission d'en appeler de la décision de la division générale a été déposée auprès de la division d'appel du Tribunal (référée dans la présente décision au Tribunal) le 29 août 2016 et la permission d'en appeler a été accordée le 21 avril 2017.

[3] L'appel a été instruit sur la foi du dossier pour les raisons suivantes :

- a) Le membre avait déterminé qu'aucune autre audience n'était nécessaire;
- b) Le *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* exige que l'appel se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.
- c) Il y a une erreur de droit apparente à la lecture du dossier.

### QUESTION EN LITIGE

[4] La division générale a-t-elle commis une erreur susceptible de révision, conformément au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS)?

[5] Si oui, quelle est la réparation appropriée?

### DROIT APPLICABLE

[6] Conformément au 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.

[7] L'article 52 de la Loi sur le MEDS est ainsi libellé :

52 (1) L'appel d'une décision est interjeté devant la division générale selon les modalités prévues par règlement et dans le délai suivant :

(a) dans le cas d'une décision rendue au titre de la *Loi sur l'assurance-emploi*, dans les trente jours suivant la date où l'appelant reçoit communication de la décision;

(b) dans les autres cas, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date où l'appelant reçoit communication de la décision.

(2) La division générale peut proroger d'au plus un an le délai pour interjeter appel.

## **ANALYSE**

[8] La question de savoir si l'appel a été présenté en retard ou non ne fait pas l'objet d'une mésentente. La question reste à déterminer avec combien de retard il a été présenté.

[9] Le retard avec lequel l'appel a été présenté est un fait fondamental sur lequel reposeront des conclusions subséquentes en ce qui a trait à l'intention persistante de l'appelant de poursuivre l'appel, son explication pour le retard et le préjudice à l'autre partie. Toutefois, la longueur du retard est difficile à déterminer à partir de la décision.

[10] Au paragraphe 36 de la décision, la division générale a correctement identifié le 12 avril 2016 comme date de présentation de l'appel et elle affirme que c'est plus de 30 jours suivant la date à laquelle la décision découlant de la révision a été communiquée. Toutefois, la division générale a mélangé les dates et semble s'être basée sur des dates incorrectes pour d'autres éléments. Au paragraphe 29, la division générale indique que l'appel a été présenté le 28 avril 2016, et au paragraphe 46, elle mentionne que l'appel a été déposé 93 jours après l'avis de décision relative à la révision du 12 avril 2016.

[11] Selon le dossier, la décision relative à la révision a été rendue le 27 janvier 2016 et l'appel a été présenté le 12 avril 2016. Si calculée correctement, cette date aurait été 76 jours suivant la décision découlant la révision. Ceci ne conclut pas l'affaire : la date de la décision relative à la révision n'amorce pas la période de calcul. Le délai pour présenter un appel commence au moment de la communication de la décision conformément à l'alinéa 52(1)a).

[12] Malgré les énoncés clairs de la division générale au paragraphe 3 et 36 affirmant que c'est la date à laquelle la communication a été faite qui est pertinente pour le calcul, le calcul réel se réfère seulement, au paragraphe 46, à la date de la décision relative à la révision. En aucun temps la division générale ne tire une conclusion sur la date à laquelle la décision a été communiquée ou quand celle-ci est présumée avoir été communiquée, vraisemblablement à cause du fait que la division générale semble se fier à la date de la décision découlant de la révision. Ceci est une erreur de droit conformément à l'alinéa 58(1)b) de la Loi sur le MEDS.

[13] Le critère juridique cité par la division générale est correct : selon la Cour d'appel fédérale et établi dans l'arrêt *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Gattellaro*, 2005, CF 883, quatre facteurs doivent être considérés pour déterminer si le délai de 30 jours durant lequel un demandeur doit présenter une demande de permission d'en appeler devrait être prorogé. Ces facteurs sont les suivants :

- (a) il y a intention persistante de poursuivre la demande ou l'appel;
- (b) la cause est défendable;
- (c) le retard a été raisonnablement expliqué;
- (d) la prorogation du délai ne cause pas de préjudice à l'autre partie.

La division générale a mentionné l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Larkman*, 2012, CAF 204, pour la thèse que la considération primordiale est de savoir que l'intérêt de la justice est servi.

[14] La division générale a correctement noté au paragraphe 7 que la Cour d'appel fédérale jugea que la question de savoir si l'intimée (dans cette affaire) avait une cause défendable en droit revient à déterminer si l'intimé avait, légalement, une chance raisonnable de succès (se référant aux arrêts : *Canada (ministre du Développement des ressources humaines) c. Hogervorst*, 2007 CAF 41; *Fancy c. Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 6).

[15] Dans l'arrêt *Larkman*, il est aussi constaté qu'il n'est pas nécessaire de répondre à chacune des questions pertinentes établies dans l'arrêt *Gattellaro* pour exercer le pouvoir discrétionnaire de permettre une prorogation du délai en faveur du demandeur.

[16] En énonçant le critère juridique adéquat, la division générale fit un certain nombre d'erreurs en interprétant et appliquant le critère. Les erreurs les plus flagrantes sont liées à l'examen par la division générale de la deuxième des questions de l'arrêt *Gattellaro* de savoir : est-ce que l'appelant avait une cause défendable?

#### Cause défendable

[17] Comme indiqué précédemment, une cause défendable s'apparente à une chance raisonnable de succès. La décision de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Lessard-Gauvin c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 147, expliqua qu'en déterminant s'il y avait une chance raisonnable de succès, la question appropriée est de savoir s'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 les arguments qui pourraient être produits à une audience. Ceci n'est pas un critère ou une norme que la division d'appel appliqua en évaluant la « cause défendable. »

[18] Plusieurs questions de fond sont soulevées dans la décision prise à la suite du réexamen en appel, notamment :

- a. que l'appelant n'avait pas été admissible aux prestations durant la période où il était absent du Canada conformément à l'article 37 de la *Loi de l'assurance-emploi* (la Loi) et l'article 55 du *Règlement sur l'assurance-emploi* (le Règlement);
- b. que l'appelant n'avait pas été admissible aux prestations durant la période où il était incapable de prouver sa disponibilité pour travailler comme exigé à l'alinéa 18(1)a) de la Loi;
- c. qu'une pénalité avait été imposée selon l'article 38 de la Loi pour avoir sciemment fourni des renseignements faux ou trompeurs à l'intimée;
- d. que le montant de la pénalité avait été déterminé de manière judiciaire;
- e. que la décision d'émettre un avis de violation et l'imposition d'une violation par l'intimée selon le paragraphe 7.1(4) de la Loi ont été déterminées de manière judiciaire.

[19] De manière à ce qu'une cause défendable soit considérée en appui à un appel en retard, il serait seulement nécessaire que l'appelant démontre une « cause défendable » à l'égard d'une de ces questions de fond.

[20] En ce qui a trait à la « disponibilité pour travailler » de l'appelant selon le paragraphe 18(1), la division générale n'a pas considéré si l'appel avait une chance raisonnable de succès ou s'il était plutôt voué à l'échec. Au contraire, au paragraphe 41, la division générale appliqua la norme de la « prépondérance de la preuve » : une norme qui est significativement plus stricte que « la cause défendable » ou « la chance raisonnable de succès. » Ceci est une erreur de droit conformément à l'alinéa 58(1)b) de la Loi sur le MEDS.

[21] De même, au paragraphe 44, la division générale appliqua la norme de la prépondérance de la preuve en déterminant si l'appelant avait fait une déclaration qu'il savait fautive ou trompeuse et qui aurait entraîné une pénalité en vertu de l'alinéa 38(1)a) de la Loi.

[22] De plus, la division générale omit de considérer s'il y avait cause défendable en ce qui a trait à la question de savoir si l'intimée avait exercé son pouvoir discrétionnaire de délivrer un avis de violation (et d'imposer une violation comme conséquence) de manière judiciaire. Conformément à l'arrêt *Gill c. Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 182, « [...] la Commission avait le pouvoir discrétionnaire, en vertu du paragraphe 7.1(4) de la Loi, de donner ou non un avis de violation. Un avis de violation n'est ni obligatoire ni automatique aux termes du paragraphe 7.1(4). » En omettant de considérer s'il y a cause défendable en ce qui a trait à la violation imposée selon le paragraphe 7.1(4) de la Loi, la division générale refusa d'exercer son pouvoir discrétionnaire sur une question qu'elle devait trancher tel qu'exigé par l'alinéa 58(1)a) de la Loi sur le MEDS.

#### Explication raisonnable du retard

[23] La division générale a aussi considéré si l'appelant avait une explication raisonnable du retard. Il est conclu, au paragraphe 46, que l'appelant n'avait pas fait preuve de diligence raisonnable dans la poursuite de son appel. Ensuite, au paragraphe 47, il est indiqué qu'une « importance considérable » a été accordée à cet élément, apparemment en favorisant le refus d'une prorogation du délai.

[24] Toutefois, il n'y a pas d'indication de la date à laquelle la décision a été communiquée. La division générale s'est apparemment basée sur une date incorrecte pour déterminer la date à laquelle l'appel aurait dû être présenté, et le calcul du « retard » n'a pas de sens, mais est visiblement erroné. Dans ces circonstances, le Tribunal conclut que la division générale détermina qu'il n'y avait pas d'explication raisonnable du retard erroné, et ce indépendamment aux éléments portés à sa connaissance. Ceci constitue une erreur sujette à contrôle judiciaire selon l'alinéa 58(1)c) de la Loi sur le MEDS.

[25] Après avoir mal indiqué la durée du retard, la division générale conclut au paragraphe 50 [traduction] « que l'appelant n'a pas fourni d'élément de preuve de [...] circonstances atténuantes pour le retard. » Toutefois, au paragraphe 34, la division générale fait état de l'observation de l'appelant indiquant que celui-ci était en Iran au moment où la décision relative à la révision avait été rendue, que les documents lui avaient été acheminés seulement après l'échéance et que [traduction] « [...] à cause de certaines contraintes dont il fut l'objet, comme le temps et la société de transport, il avait perdu l'échéance. » La correspondance de l'appelant qui figure au dossier laisse croire qu'il a certaines difficultés avec l'anglais. La division générale n'offrit pas d'interprétation à la déclaration précédente, mais compte tenu du contexte, il est raisonnable de croire que l'appelant voulait dire qu'il avait manqué l'échéance, plutôt qu'il l'avait oublié.

[26] Par ailleurs, la division générale a reconnu que l'intimée savait, le 5 février 2016, que l'appelant était alors en Iran. Un examen du dossier indique que l'appelant appela l'intimée le 5 février 2016. Dans sa section « commentaires » initiaux, « statut de révision » est noté ce qui est vraisemblablement une référence à l'objet de l'appel téléphonique. Rien n'indique que l'appelant ait offert ou qu'une adresse de réexpédition lui ait été demandée, bien qu'il ait fourni des numéros de téléphone pour être rejoint en Iran. Une note au dossier spécifie que plusieurs tentatives pour le rejoindre ont été infructueuses jusqu'à la date de la note, le 22 mars 2016, mais qu'aucun autre essai ne serait fait (GD3-118). Ce sont quelques éléments de preuve qui supporteraient la conclusion qu'il n'avait pas reçu sa décision à ce moment-là et qu'il faisait certains efforts pour s'assurer qu'il la reçoive.

[27] Indépendamment du fait que la division générale considéra ou non la preuve insuffisante, la division générale erra en soutenant qu'il n'y avait pas d'éléments de preuve. La conclusion qu'il n'y avait pas d'explication raisonnable pour le retard avait par conséquent été tirée sans égard à la preuve et est une erreur susceptible de contrôle en vertu de l'alinéa 58(1)c) de la Loi sur le MEDS.

[28] Pour ce qui est du dernier facteur de l'arrêt *Gattellaro*, la division générale établit qu'une prorogation du délai ne créerait pas de préjudice à aucune des parties, ce qui aurait été une conclusion de fait claire si ce n'avait été de la réserve qui suivait immédiatement : « toutefois, la finalité pour les parties doit être atteinte. »

[29] Pour cette affirmation énigmatique, la division générale cite deux arrêts : *Muckenheim c. Canada (Commission de l'assurance-emploi)*, (2008) CAF 249 et *Gattellaro*, (2005) CF 883. Au paragraphe 16 de l'arrêt *Gattellaro*, la juge Snider affirma : « Comme plus de sept ans se sont écoulés depuis la décision originale, et un temps encore plus long depuis la demande initiale de prestations d'invalidité du RPC de la défenderesse, comment le ministre peut-il s'assurer qu'une réponse convenable soit donnée à l'appel? La prorogation du délai pourrait gravement nuire au ministre. » L'arrêt *Gattellaro* lie par conséquent la nécessité d'avoir une finalité à la question de préjudice, malgré un contexte où le délai ait été excessivement long.

[30] Si la division générale sous-entendait que le délai était somme toute préjudiciable, alors elle se contredisait. Par contre, si la division générale signifiait qu'un quelque impératif de finalité agissait pour annuler ou neutraliser l'effet de sa propre conclusion voulant qu'il n'y ait pas de préjudice, alors ceci serait une considération inappropriée ou non pertinente.

[31] Dans les deux situations, les motifs ne permettent pas au Tribunal de déterminer si le critère avait été appliqué correctement en l'espèce ou comment le préjudice a été pris en compte dans la conclusion de la division générale au paragraphe 50 qui énonce : [traduction] « Le Tribunal conclut que l'objectif final, à savoir l'intérêt de la justice a été servi. » [sic] L'omission de fournir des motifs adéquats peut à elle seule être considérée comme un déni de justice naturelle. La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *R. c. R.E.M.*, [2008] 3 RCS 3, 2008 CSC 51, a établi que lorsque les motifs sont légalement requis, leur suffisance doit être évaluée fonctionnellement. Dans le contexte du droit administratif, les motifs doivent être suffisants

pour satisfaire aux objectifs exigés d'eux, particulièrement de laisser savoir aux individus dont les droits, les privilèges ou les intérêts sont touchés pourquoi la décision a été prise et de permettre un contrôle judiciaire efficace.

[32] Comme l'article 58 de la Loi sur le MEDS établit les moyens d'appel qui sont presque identiques à ceux permettant qu'un contrôle judiciaire soit fait, le Tribunal considère que la décision prise dans l'affaire *R. c. R.E.M.* s'applique également ici.

[33] En lien avec la question dans laquelle le facteur de préjudice a été appliqué et en lien avec la question de savoir si la division générale considéra correctement comme considération primordiale que l'intérêt de la justice ait été servi, ce Tribunal juge que les motifs ne sont pas suffisamment clairs ou détaillés pour permettre au Tribunal d'évaluer si la division générale erra dans l'application du critère tel que spécifié par *Larkman*. Il s'agit d'un manquement de la division générale à un principe de justice naturelle en vertu de l'alinéa 58(1)a).

## **CONCLUSION**

[34] Pour les motifs précédemment exposés, l'appel est accueilli.

## **RÉPARATION**

[35] La demande est renvoyée à la division générale pour une nouvelle décision sur la prorogation du délai de demande.

Stephen Bergen  
Membre de la division d'appel