



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *P. R. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2017 TSSDAAE 445

Numéro de dossier du Tribunal : AD-17-236

ENTRE :

P. R.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

et

Klass Investments Inc

Mis en cause

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Stephen Bergen

DATE DE L'AUDIENCE : Le 9 novembre 2017

DATE DE LA DÉCISION : Le 27 décembre 2017

MOTIFS ET DÉCISION

COMPARUTIONS

P. R., appelante

D. H., employeuse et mise en cause

Carman R. McNary, représentante de l'employeuse

INTRODUCTION

[1] Le 14 février 2017, la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) a conclu que l'appelante avait quitté volontairement son emploi sans justification, contrairement à l'alinéa 29c) de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE).

[2] Le 12 mai 2017, une demande de permission d'en appeler portant sur la décision de la division générale a été présentée à la division d'appel du Tribunal, et la permission d'en appeler a été accordée le 18 mai 2017.

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

- a) La complexité de la ou des questions portées en appel;
- b) Les exigences prévues au *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, voulant 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] La division générale a-t-elle commis une erreur de fait en concluant que l'appelante n'avait pas été fondée à quitter son emploi?

DROIT APPLICABLE

[5] Conformément au 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.

OBSERVATIONS

[6] L'appelante a soutenu que 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, pour l'application de l'alinéa 58(1)c) de la Loi sur le MEDS.

[7] Plus précisément, l'appelante affirme que la division générale :

- a. n'a pas tenu compte de sa preuve concernant la modification importante de ses fonctions;
- b. a fondé sa décision sur la présomption que l'employeuse avait donné à l'appelante des directives avant son opération, alors qu'il n'y avait pas de preuve à cet effet;
- c. a fondé sa décision sur la présomption que l'appelante savait que l'employeuse ne serait pas disponible durant son opération et son rétablissement, et qu'il était attendu que l'appelante prenne des décisions d'après les directives qu'elle avait reçues, alors qu'il n'y avait aucune preuve à cet effet;
- d. ne s'est pas renseignée sur la relation conflictuelle qui existait entre l'appelante et l'employeuse;
- e. n'a pas pris en considération la difficulté de l'appelante à joindre l'employeuse;
- f. n'a pas examiné l'ensemble de la preuve se rapportant aux recherches d'emploi de l'appelante;

- g. a fait fi de la preuve clarifiant le titre de poste de l'appelante;
- h. a ignoré la preuve de l'appelante concernant les déclarations fausses et contradictoires de l'employeuse.

[8] L'intimée (la Commission) soutient qu'il n'y a aucun moyen pour faire appel de la décision en vertu du paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS. La Commission est d'avis que la division générale disposait de preuves lui permettant raisonnablement de conclure que le départ de l'appelante n'avait pas constitué sa seule solution raisonnable.

[9] La Commission affirme aussi que la division générale a tenu compte de tous les éléments de preuve portés à sa connaissance et qu'elle n'a ni mal compris ni mal interprété la preuve.

[10] La Commission soutient également que la division générale a appliqué le bon critère juridique.

[11] L'employeuse soutient que rien ne montre que la division générale aurait tiré de conclusions de fait de façon abusive ou arbitraire ou qu'elle aurait mal compris les arguments. Selon l'employeuse, l'appelante conteste la façon dont la division générale a *décrit* la preuve. L'employeuse soutient que rien ne permet de conclure que la division générale aurait mal interprété quoi que ce soit d'important.

[12] L'employeuse soutient aussi que rien ne permet de croire que la division générale n'aurait pas observé un principe de justice naturelle ou qu'elle n'aurait pas bien exercé sa compétence.

[13] L'employeuse soutient aussi que la façon dont la division générale a énoncé le critère juridique est synonyme du critère juridique adéquat, même s'il ne s'agit pas exactement du critère énoncé dans la Loi sur l'AE. L'employeuse affirme que la division générale n'a pas erré en énonçant le critère juridique comme elle l'a fait et que, même si elle a manqué de précision en énonçant le critère, rien ne permet de conclure que le critère aurait mal été appliqué.

ANALYSE

Normes de contrôle

[14] En faisant référence au caractère raisonnable de la décision de la division générale, la Commission laisse entendre qu'elle estime qu'il convient de mener une analyse fondée sur les normes de contrôle, bien qu'elle n'ait pas explicitement soutenu que je devrais appliquer les normes de contrôle. L'employeuse, à titre de mise en cause, a affirmé que je devrais appliquer la norme de contrôle de la « décision raisonnable » aux questions mixtes de fait et de droit et aux questions de fait, et la norme de la « décision correcte » aux questions de droit.

[15] Les moyens d'appel prévus au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS sont très semblables aux moyens d'appel habituellement utilisés dans le cadre d'un contrôle judiciaire, ce qui donne à penser que les normes de contrôle pourraient également s'appliquer ici. Cependant, la jurisprudence récente de la Cour d'appel fédérale n'a pas insisté sur l'application des normes de contrôle, et j'estime qu'elle n'est ni nécessaire ni utile.

[16] Dans *Canada (Procureur général) c. Jean*, 2015 CAF 242, la Cour d'appel fédérale a affirmé qu'il n'était pas nécessaire de décider de la norme de contrôle devant être appliquée par la division d'appel, mais a précisé, au passage, qu'elle n'était pas convaincue que les décisions de la division d'appel doivent faire l'objet d'une analyse fondée sur les normes de contrôle. La Cour a fait remarquer que la division d'appel possède autant d'expertise que la division générale et qu'elle n'est donc pas tenue de faire preuve de déférence à son endroit. La Cour a également souligné qu'un tribunal administratif d'appel ne saurait exercer le pouvoir de contrôle et de surveillance réservé au contrôle judiciaire à la Cour fédérale et à la Cour d'appel fédérale. Lorsque la division d'appel instruit des appels en vertu du paragraphe 58(1) de la Loi sur le MESD, son mandat lui est conféré par les articles 55 à 59 de cette même loi.

[17] Dans la cause récente *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, [2016] 4 RCF 157, 2016 CAF 93, la Cour d'appel fédérale a directement traité de la norme de contrôle appropriée, mais dans le contexte d'une décision rendue par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Dans cette affaire, la Cour a conclu que les principes qui ont guidé le rôle des cours en matière de contrôle judiciaire des décisions rendues par des décideurs

administratifs ne s'appliquent pas à une structure administrative à plusieurs niveaux, et que les normes de contrôle devraient uniquement être appliquées si la loi habilitante le prévoit. La loi habilitante relativement aux appels administratifs formés contre des décisions rendues en matière d'assurance-emploi est la Loi sur le MEDS, et cette loi ne prévoit pas un contrôle fondé sur les normes de contrôle.

[18] Je reconnais qu'il existe d'autres décisions de la Cour d'appel fédérale qui paraissent approuver l'application des normes de contrôle (comme *Hurtubise c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 147; et *Thibodeau c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 167). Cela dit, il ne semble pas y avoir consensus au sein de la Cour d'appel fédérale quant à l'applicabilité d'une telle analyse dans le cadre d'un processus d'appel administratif.

[19] Je souscris au point de vue exprimé dans *Jean*, où la Cour a fait référence à l'un des moyens d'appel prévus au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS et précisé qu'« [i]l n'est nul besoin de greffer à ce texte la jurisprudence qui s'est développée en matière de contrôle judiciaire. » J'examinerai cet appel en faisant uniquement référence aux moyens d'appel prévus par la Loi sur le MEDS, et non à la « décision raisonnable » ou à la norme de contrôle.

Appel sur le fond

[20] Même si je reconnais que l'appelante a de nombreuses réserves quant aux conclusions factuelles tirées par la division générale, cet appel est le plus facilement résolu en faisant référence au motif pour lequel la permission d'en appeler a été accordée. Je vais examiner le critère juridique que la division générale a appliqué et la façon dont il a été appliqué.

[21] Le critère juridique adéquat relatif à la « justification » est énoncé à l'alinéa 29c) de la Loi sur l'AE. Le voici : « 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... » Les circonstances « énumérées ci-après » prennent la forme d'une liste de circonstances précises allant des sous-alinéas 29c)(i) à (xiv), dont certaines, selon ce que prétend l'appelante, étaient présentes dans son cas.

[22] Voici ce qu'a écrit la division générale aux paragraphes 35 et 36 de sa décision :

[traduction]

[35] Conformément à l'alinéa 29c) de la Loi sur l'AE, le critère juridique pour déterminer si le prestataire était fondé à quitter son emploi est de savoir « si son départ constituait la seule solution raisonnable dans son cas ». La question de savoir si un prestataire était fondé à quitter son emploi revient essentiellement à déterminer s'il disposait d'une solution raisonnable plutôt que de se placer en situation de chômage et d'obliger les autres à en porter le fardeau. *Un prestataire est fondé à quitter son emploi si, au moment où il quitte son emploi sans en avoir obtenu un autre, il existait des circonstances qui l'excusent d'avoir ainsi pris le risque de faire supporter par les autres le fardeau de son chômage.* [mis en évidence par le soussigné]

[36] Les prestataires qui quittent volontairement leur emploi ne sont pas admissibles au bénéfice des prestations à moins de démontrer qu'ils étaient fondés à le faire. Le terme « justification » n'est pas défini par la loi. L'alinéa 29c) de la Loi sur l'AE énonce certains exemples ou circonstances qui peuvent constituer une justification. Ces exemples ne forment pas une liste exhaustive de toutes les circonstances de chaque cas pour déterminer s'il y a justification.

[23] Au paragraphe 35, la division générale juxtapose « son départ constitue la seule solution raisonnable dans son cas » et la définition de justification, ce qui semble laisser entendre, à tort, que la « justification » peut être considérée indépendamment de l'exigence voulant que le départ du prestataire doive constituer la seule solution raisonnable dans son cas.

[24] Qui plus est, au paragraphe 36, la division générale précise que les circonstances énumérées aux sous-alinéas de l'alinéa 29c) sont des circonstances qui [traduction] « peuvent constituer une justification » [mis en évidence par le soussigné]. Le critère de l'alinéa 29c) suppose d'avoir égard à *toutes les circonstances* pour déterminer si le départ était la seule solution raisonnable. Ces circonstances ne sont pas des « justifications » comme telles. Elles offrent seulement un contexte d'après lequel le caractère raisonnable des solutions peut être évalué.

[25] Après avoir présenté incorrectement le critère juridique aux paragraphes 35 et 36 de sa décision, la division générale examine ensuite plusieurs circonstances sur lesquelles, à son avis,

l'appelante se fonde pour établir une « justification ». La division générale écarte ensuite individuellement chacune des circonstances alléguées comme suit :

- a. En concluant que les conditions de travail de l'appelante ne représentaient pas un danger pour sa santé ou sa sécurité;
- b. En concluant que les fonctions de l'appelante n'avaient pas fait l'objet d'une modification importante [en examinant cette circonstance, elle semble aussi avoir jugé que l'appelante avait reçu suffisamment de directives pour pouvoir faire son travail];
- c. En ne tirant aucune conclusion particulière quant à la relation conflictuelle avec un superviseur, à part avoir dit qu'elle n'existait pas au début;
- d. En jugeant que la preuve ne révélait pas que l'employeuse faisait pression auprès de l'appelante pour qu'elle parte.

À ce stade, la division générale a examiné la question des solutions raisonnables, notant qu' [traduction] « un prestataire qui cherche à démontrer qu'il a été fondé à quitter son emploi doit également démontrer que “son départ constituait la seule solution raisonnable dans son cas” » [mis en évidence par le soussigné].

[26] D'une part, il se peut que la division générale reconnaisse simplement que la prestataire doit démontrer qu'il n'y avait pas d'autre solution raisonnable *de façon* à démontrer qu'elle avait été fondée à quitter son emploi, ce qui semblerait aller à l'encontre du critère juridique tel qu'elle l'avait précédemment énoncé, mais qui serait plus juste sur le plan technique. Cependant, elle fait cette affirmation tout de suite après avoir examiné certains aspects des circonstances, qu'elle avait jugé ne pas représenter des exemples de justification. Il m'apparaît ainsi que la division a encore une fois traité de la « justification » et du fait que le « départ constitue la seule solution raisonnable » en tant que conclusions distinctes.

[27] En traitant visiblement de la question des solutions raisonnables à titre de question distincte, la division générale n'a pas déterminé si le départ constituait la seule solution raisonnable de l'appelante compte tenu de *toutes les circonstances*. Rien ne me permet de croire qu'elle aurait mené une telle analyse.

[28] Ceci est essentiel. Les solutions raisonnables doivent être évaluées eu égard à toutes les circonstances. Il se peut qu'aucune des circonstances ne franchisse à elle seule le seuil permettant d'affirmer que le départ était la seule solution raisonnable dans le cas de la prestataire. Cela dit, la confluence de multiples circonstances peut permettre de franchir ce seuil. La Cour d'appel fédérale a affirmé ce qui suit dans *Canada (Procureur général) c. King*, 2011 CAF 29 :

[...] [L]e conseil a commis une erreur de droit en se concentrant sur la question de savoir si la réduction de la rémunération constituait une « modification importante de ses conditions de rémunération » au sens du sous-alinéa (vii) sans se demander également si, compte tenu de toutes les circonstances, [l'appelante] n'avait d'autre solution raisonnable que de quitter son emploi.

[29] Même si l'on suppose que la division générale a examiné et écarté chacune des circonstances individuellement dans le but de déterminer si le départ avait constitué la seule solution raisonnable dans le cas de la prestataire, le résultat pourrait tout de même être différent de celui auquel elle serait arrivée en appliquant le critère d'une manière qui tienne compte de toutes les circonstances.

[30] Par exemple, la conclusion que la division générale avait tirée précédemment quant à la circonstance ayant trait à la modification des fonctions [sous-alinéa 29c)(ix)] voulait qu'il n'y avait pas eu de modification *importante*, conformément au libellé de la loi. La détermination de ce qui constitue une modification « importante » suppose une évaluation subjective. Bien que la nature et l'ampleur de la modification dans les fonctions n'aient pas été jugées importantes comme telles, cela ne veut pas dire qu'une telle modification doive être complètement ignorée. La nature ou l'ampleur de cette modification pourrait avoir eu plus d'importance si elle avait été considérée à la lumière de toutes les autres circonstances, comme la relation conflictuelle entre l'appelante et l'employeuse (question pour laquelle la division générale a négligé de tirer une conclusion).

[31] Je conclus que la division générale a mal énoncé ou mal appliqué le critère juridique prévu à l'alinéa 29c) de la Loi sur l'AE, ce qui représente une erreur de droit en application de l'alinéa 58(1)b) de la Loi sur le MEDS.

[32] Comme j'ai conclu ce qui précède, il est inutile d'examiner les autres arguments de l'appelante.

CONCLUSION

[33] L'appel est accueilli. La décision est renvoyée à la division générale pour réexamen.

Stephen Bergen
Membre de la division d'appel