



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *D. C. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2018 TSS 192

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-1184

ENTRE :

D. C.

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 L'AUDIENCE : Le 9 janvier 2018

DATE DE LA DÉCISION : Le 27 février 2018

MOTIFS ET DÉCISION

COMPARUTIONS

D. C., **appelant**

Elena Kitova, **représentante de l'intimée, la Commission de l'assurance-emploi du Canada**

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté en raison de la décision de la division générale selon laquelle l'appelant (prestataire) a quitté son emploi sans motif valable en juin 2015.

[2] L'appel est accueilli, car la division générale n'a pas exercé sa compétence qui consiste à examiner si l'exclusion relative aux prestations liées à la période de prestations a été établie pour la demande initiale et avant l'événement ayant donné lieu à l'exclusion.

[3] En examinant si le prestataire doit être admissible aux prestations liées à la période initiale de prestations, je rendrai la décision que la division générale aurait dû rendre. Je conclus que la loi permet à l'exclusion d'inclure des prestations qui auraient autrement été payables lors de la période initiale de prestations.

INTRODUCTION

[4] Le 2 septembre 2016, la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada a conclu que le prestataire n'était pas justifié de quitter son emploi en juin 2015 et qu'il est inadmissible aux prestations au titre de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE). La division générale estime que le prestataire n'a pas accumulé suffisamment d'heures d'admissibilité avant d'être congédié en septembre 2015. Le 27 septembre 2016, une demande de permission d'en appeler relativement à la décision de la division générale a été présentée devant la division d'appel du Tribunal et la permission d'en appeler a été accordée le 19 octobre 2017.

[5] L'appel a été instruit par téléconférence pour les raisons suivantes :

- a) la complexité de la ou des questions faisant l'objet de l'appel;
- b) le fait que la crédibilité des parties ne figurait pas au nombre des questions principales;
- 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.

QUESTION EN LITIGE

La division générale a-t-elle erré en droit ou en fait, ou manqué un principe de justice naturelle en concluant que le prestataire n'avait aucun motif valable de quitter son emploi en juin 2015 (et qu'ainsi on aurait erré en l'excluant des bénéfices reçus en fonction des heures assurables de cet emploi)?

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.

OBSERVATIONS

[7] Le prestataire a soutenu que la décision de la division générale est contradictoire. Il mentionne que la division générale a accueilli l'argument selon lequel le prestataire avait tendance à prendre congé pour visiter sa famille en Roumanie et que c'est la raison de sa cessation d'emploi. Il remarque aussi que la division générale s'entend sur son droit de visite sa famille. Selon le prestataire, ces conclusions sont incohérentes avec celles qui font état qu'il n'avait aucun motif de quitter son emploi.

[8] Le prestataire fait aussi valoir que la division générale n'a pas déterminé s'il était admissible aux prestations pour une période de prestations préalable qui a pris effet le 1^{er} février 2015. Il prétend que cette « demande » préalable était encore « ouverte » du 10 février 2015 au 27 juin 2015, alors qu'il était sans emploi.

[9] L'intimée (Commission) a soutenu que la division générale a commis une erreur. Elle soutient que le prestataire a volontairement quitté son emploi pour visiter sa famille et que cela ne constitue pas un motif valable. Étant donné qu'il est exclu des prestations parce qu'il a quitté son emploi sans motif valable le 27 juin 2015, la Commission n'a pas pu tenir compte des heures d'emploi assurables accumulées par le prestataire avant son exclusion. Le prestataire n'a pas accumulé suffisamment d'heures d'emploi assurables après son exclusion.

[10] La Commission soutient que sa décision initiale du 23 octobre 2015, ainsi que sa décision découlant de la révision du 7 décembre 2015 font état que l'exclusion s'appliquait à toute prestation disponible à compter de sa demande antérieure de prestations et pendant la période de prestations préalable. Elle fait valoir que la division générale a tenu compte des droits du prestataire aux prestations à compter de la période de prestations soit le 1^{er} février 2015.

ANALYSE

Norme de contrôle

[11] La mention du caractère raisonnable de la décision de la division générale par la Commission et le commentaire de celle-ci concernant l'application des normes de contrôle donnent à penser qu'elle considère l'analyse de la norme de contrôle comme étant appropriée. Cependant, la Commission ne soutient pas particulièrement que je devrais appliquer les normes de contrôle ou que la norme de la décision raisonnable soit appropriée.

[12] Je reconnais que les moyens d'appel prévus au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS sont très semblables aux motifs habituels de contrôle judiciaire, et cela donne à penser que les normes de contrôle pourraient également s'appliquer en l'espèce. Cependant, la jurisprudence récente de la Cour d'appel fédérale n'a pas insisté sur le fait que les normes de contrôle doivent être appliquées, et je n'estime pas cela soit nécessaire.

[13] Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Jean*, 2015 CAF 242, la Cour d'appel fédérale a déclaré qu'elle n'était pas tenue de trancher la norme de contrôle que la division d'appel doit appliquer, mais elle a affirmé entre autres qu'elle n'était pas convaincue que les décisions de la division d'appel devaient faire l'objet d'une analyse de la norme de contrôle. La Cour a remarqué que la division d'appel a autant d'expertise que la division générale et qu'elle n'est donc pas tenue de faire preuve de déférence. De plus, la Cour a souligné qu'un tribunal d'appel administratif n'a pas les pouvoirs de contrôle et de surveillance exercés par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

[14] Dans la cause récente *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 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 guidant le rôle des cours dans le cadre d'un contrôle judiciaire de décisions administration ne s'appliquent pas dans un cadre administratif à plusieurs niveaux, et que les normes de contrôle devraient être appliquées seulement si la loi habilitante le prévoit.

[15] La loi habilitante concernant les appels administratifs des décisions en matière d'assurance-emploi est la Loi sur le MEDS, et celle-ci ne prévoit pas qu'un examen doit être effectué conformément aux normes de contrôle.

[16] D'autres décisions de la Cour d'appel fédérale semblent 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). Néanmoins, la Cour d'appel fédérale ne semble pas avoir une position uniforme sur l'applicabilité de cette analyse dans un processus d'appel administratif.

[17] Je souscris au point de vue exprimé dans l'arrêt *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] n'est nul besoin de greffer à ce texte la jurisprudence qui s'est développée en matière de contrôle judiciaire ». J'examinerai l'appel en me fiant uniquement aux moyens d'appel prévus dans la Loi sur le MEDS seulement, et non au « caractère raisonnable » ou à la norme de contrôle.

Bien-fondé de l'appel

La division générale a-t-elle erré en droit ou en fait, ou manqué un principe de justice naturelle en concluant que le prestataire n'avait aucun motif valable de quitter son emploi en juin 2015 (et qu'ainsi on aurait erré en l'excluant des bénéfices reçus en fonction des heures assurables de cet emploi)?

[18] La division générale n'a pas erré en concluant que le prestataire n'était pas justifié de quitter son emploi en juin 2015.

[19] En septembre 2015, le prestataire a présenté une demande de prestations auprès de la Commission après son congédiement à la suite d'une très courte période d'emploi. En jugeant ses droits aux prestations en date de septembre 2015, la Commission a examiné ses heures assurables accumulées durant la période de référence menant jusqu'à son congédiement. Le prestataire n'a pas travaillé du 27 juin 2015, date à laquelle il a quitté son emploi pour visiter sa famille en Europe, jusqu'à l'obtention de son emploi en septembre 2015. Toutefois, on aurait pu allonger la période de référence pour inclure une partie de la période précédant le 27 juin 2015, alors qu'il travaillait pour son ancien employeur.

[20] Le prestataire aurait accumulé suffisamment d'heures pour être admissible aux prestations en septembre si la Commission avait accepté toutes les heures assurables que le prestataire a travaillées durant la période de référence, y compris celles accumulées chez son ancien employeur. Toutefois, la Commission a refusé d'en tenir compte puisqu'elle a conclu que le prestataire a quitté son emploi précédent sans justification. La Commission a uniquement accueilli les heures accumulées par le prestataire lors de son bref emploi en septembre 2015.

[21] La première préoccupation du prestataire concernant la conclusion de la division générale touchait l'incohérence de la conclusion en raison de la déclaration de la division générale selon laquelle la preuve du prestataire a été « accueillie » et la reconnaissance de la division générale de son « droit » de visiter sa famille en Europe. Même s'il est vrai que la division générale a accueilli la preuve du prestataire selon laquelle il a quitté volontairement son emploi pour visiter sa famille en Europe (paragraphe 28), cela signifie simplement que la division générale a cru le prestataire lorsqu'il a énoncé cette raison comme motif de départ. Cela ne veut pas nécessairement dire que la division générale a accueilli le fait que le prestataire a répondu aux exigences de la Loi sur l'AE relatives au versement des prestations.

[22] La division générale ne conclut pas que le prestataire avait droit de visiter sa famille. Elle reconnaît plutôt la position ou l'argument du prestataire selon lequel ce dernier avait droit de visiter sa famille (paragraphe 35). La Loi sur l'AE n'a pas le mandat d'empêcher qui que ce soit de quitter son emploi ou son pays pour quelconque raison. Le prestataire a droit de visiter sa famille, mais pas nécessairement à le faire sans que cela affecte son droit aux prestations d'assurance-emploi.

[23] L'article 30 de la Loi sur l'AE énonce qu'un prestataire ayant volontairement quitté son emploi doit prouver qu'il était justifié de le faire. Le critère juridique pour déterminer un motif valable est de déterminer si, compte tenu de toutes les circonstances, son départ constitue pour lui la seule solution raisonnable.

[24] Le prestataire ne s'oppose pas au fait que la division générale aurait commis une erreur de droit, ou qu'elle a ignoré ou mal interprété les circonstances ou les raisons qui l'ont mené à quitter son emploi. Pour ma part, j'accueille l'argument selon lequel la division générale a adéquatement examiné ces circonstances avant de déterminer que le prestataire avait d'autres solutions raisonnables que celle de quitter son emploi en juin 2015, y compris de modifier (ou reporter) ses préparatifs de voyage jusqu'à son congédiement. La conclusion selon laquelle le prestataire avait d'autres solutions raisonnables est incohérente avec la preuve ou les autres conclusions tirées par la division générale.

[25] En concluant que le prestataire n'était pas justifié de quitter son emploi le 27 juin 2015, la division générale n'a pas manqué de principe de justice naturelle ni erré en droit, et j'estime que sa conclusion n'est pas fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

La division générale a-t-elle omis d'exercer sa compétence en n'examinant pas le fait que le prestataire pourrait être admissible aux prestations encore disponibles dans le cadre de la période de prestations précédente?

[26] La division générale n'a pas exercé sa compétence en n'examinant pas le fait que le prestataire pourrait être admissible aux prestations encore disponibles dans le cadre de la période de prestations précédente.

[27] Le prestataire fait valoir que la division générale n'a pas tenu compte qu'il n'avait pas reçu toutes les prestations auxquelles il avait droit lors de sa demande initiale, soit la période de prestations qui a pris effet le 1^{er} février 2015. La demande précédente est calculée en fonction des heures assurables accumulées avant qu'il trouve son emploi le 5 février 2015.

[28] De ce que je comprends de l'argument du prestataire, il fait valoir qu'il devrait encore être admissible aux prestations non versées dans le cadre de sa période de prestations précédente, qu'il soit exclu ou non pour avoir quitté volontairement son emploi le 27 juin 2015. Il soutient que la division générale a omis de tenir compte de ce fait.

[29] Selon la Commission, [traduction] « l'exclusion (établie dans la décision du 23 octobre 2015) a annulé tout paiement supplémentaire de prestations d'AE sur la demande qui sera réactivée à compter du 27 septembre 2015 » (AD2-4). Comme il est noté par la Commission, [traduction] « l'exclusion indéfinie a annulé tout paiement supplémentaire de prestations d'AE sur la demande qui a été réactivée le 27 septembre 2015 » (AD2-3, paragraphe 7). Toutefois, la Commission fait aussi valoir que le prestataire soulève la question des prestations dues en vertu de sa « demande précédente » (demande initiale) pour la première fois et qu'il ne l'a pas fait devant la division générale. Ces deux arguments sont contradictoires : si l'exclusion doit s'étendre de manière à inclure les prestations de la demande initiale, il faut conclure que la division générale en a été saisie, peu importe la façon dont le prestataire cadre ses arguments.

[30] Je suis convaincu que la division générale a été saisie du droit du prestataire aux prestations relativement à la période préalable de prestations, compte tenu de la référence, dans la décision du 23 octobre 2017 rendue par la Commission relativement à la demande du prestataire de réactiver la demande. La division générale l'a fidèlement inscrit dans le premier paragraphe de sa décision sous la section [traduction] « Renseignements concernant le dossier ». La demande a été rouverte pour la période de prestations qui a pris effet le 1^{er} février 2015, soit aussi la demande ouverte.

[31] En appui de son argument selon lequel la division générale a effectivement tenu compte de l'exclusion prolongée pour inclure toute prestation qui serait autrement payable dans le cadre de la période de prestations qui a pris effet en février 2015, la Commission a renvoyé à la citation de la division générale aux paragraphes 5 et 6 de la décision, aux paragraphes 30(1) et 30(5) de la Loi sur l'AE, qui énonce que la loi est pertinente à la décision concernant l'exclusion.

[32] J'estime que cet argument n'est pas convaincant. Rien ne démontre dans l'analyse que la Commission ait appliqué l'article 30 (ou l'arrêt *Trochimchuk*¹, comme il est cité par la division générale au paragraphe 38) dans la demande initiale. Le libellé de la loi ne sous-entend pas nécessairement que le membre s'est penché sur le droit restant du prestataire aux prestations dans le cadre de la période de prestations préalable. La division générale aurait cité l'article 30 et l'arrêt *Trochimchuk* de façon justifiable, même si on n'a pas établi de période de prestations en lien avec son autre emploi, précédant l'emploi qu'il a volontairement quitté le 27 juin 2015.

[33] La division générale ne reconnaît donc pas qu'il y avait une période de prestations préalable ou que des prestations pourraient encore être valides dans le cadre de la demande précédente. Les motifs ne traitent également pas de l'exclusion du prestataire pour de telles prestations.

[34] Je reconnais que la division générale a examiné toute la preuve et qu'elle a appliqué le bon critère juridique pour déterminer si le prestataire a quitté son emploi sans justification. Toutefois, j'estime que la division générale n'a pas tenu compte de la question de savoir si le prestataire a encore droit aux prestations dans le cadre de sa période de prestations préalable et que, par conséquent, elle n'a pas exercé sa compétence, ce qui constitue une erreur au titre de l'alinéa 58(1)a) de la Loi sur le MEDS, et n'a pas cité ou appliqué les paragraphes 30(2) et 30(3) de la Loi sur l'AE, qui seraient pertinents pour trancher une exclusion qui survient pendant une période de prestations établie.

¹ *Canada (Procureur général) c. Trochimchuk*, 2011 CAF 268.

Répercussions d'une erreur

[35] Bien que j'estime que la division générale a commis une erreur de compétence, celle-ci n'a pas de répercussion sur l'exclusion. Si la division générale avait expressément tenu compte du droit du prestataire aux prestations dans le cadre de sa période de prestations préétablie, elle aurait tout de même dû conclure que le prestataire était exclu de toute prestation. L'exclusion ne s'applique pas uniquement aux prestations qui pourraient être versées en vertu des heures assurables accumulées lors de l'emploi que le prestataire a quitté volontairement sans justification. L'article 30 de la Loi sur l'AE précise qu'un prestataire est exclu du bénéfice des prestations s'il quitte volontairement un emploi sans justification. Le paragraphe 30(2) prévoit que l'exclusion vaut pour toutes les semaines de la période de prestations du prestataire qui suivent son délai de carence, tandis que le paragraphe 30(3) énonce que dans les cas où l'événement à l'origine de l'exclusion survient au cours de sa période de prestations (en l'espèce, durant la période de prestation qui a pris effet en février 2015), l'exclusion du prestataire ne comprend pas les semaines de la période de prestations qui précèdent celle où survient l'événement. Toutefois, l'exclusion devrait tout de même s'appliquer à la semaine du 27 juin 2015 et aux semaines restantes de la période de prestations qui a pris effet en février 2015.

[36] Le dénouement nécessaire de cette décision est que le prestataire est exclu au titre du paragraphe 30(1). L'exclusion prévoit à l'article 30 que le prestataire est exclu du bénéfice des prestations qui lui seraient versées dans le cadre de la période de prestations qui a pris effet en février 2015, en commençant par les prestations payables lors de la semaine du 27 juin 2015 jusqu'à la fin de la période de prestations.

CONCLUSION

[37] Je confirme que le prestataire a quitté volontairement son emploi le 27 juin 2015 sans justification. L'appel est rejeté sur cette question.

[38] L'appel est accueilli dans la mesure où la division générale n'a pas exercé sa compétence en omettant d'examiner si l'exclusion prolongée des prestations liées à la période de prestations a été établie avant l'événement ayant donné lieu à l'exclusion.

[39] Au titre du paragraphe 59(1) de la Loi sur le MEDS, j'ai la compétence de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre. Par conséquent, je conclus que le prestataire est exclu du bénéfice des prestations supplémentaires dans le cadre de sa demande initiale et de la période de prestations qui a pris effet le 1^{er} février 2015, de la semaine du 27 juin 2015 jusqu'à la fin de la période de prestations.

Stephen Bergen
Membre de la division d'appel