



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *P. M. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2018 TSS 185

Numéro de dossier du Tribunal : AD-15-1638

ENTRE :

P. 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 L'AUDIENCE : Le 12 octobre 2017

DATE DE LA DÉCISION : Le 27 février 2018

DÉCISION ET MOTIFS

COMPARUTIONS

J. M., représentant de l'appelant

S. Prud'homme, représentante de l'intimée, la Commission de l'assurance-emploi du Canada

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

APERÇU

[2] L'appelant a été congédié par son employeur le 19 mars 2014 parce qu'il ne s'était pas présenté au travail et ne l'avait pas informé de son absence. L'appelant a demandé des prestations d'assurance-emploi, mais la Commission de l'assurance-emploi du Canada (Commission) a rejeté sa demande. La Commission avait conclu que l'appelant avait perdu son emploi en raison de son inconduite et qu'il était donc exclu du bénéfice des prestations. Il a demandé à la Commission de procéder à une révision, après laquelle elle a décidé, en date du 27 novembre 2014, de maintenir sa décision.

[3] L'appelant a interjeté appel devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) et une audience a été tenue le 7 juillet 2015. Durant cette audience, l'appelant a réclamé du temps supplémentaire pour obtenir et présenter une preuve médicale concernant son alcoolisme. L'alcoolisme était le motif supposé de son congédiement. La division générale a accepté sa demande, et l'appelant a soumis une lettre de son médecin datée du 20 août 2015. Cette lettre confirmait le diagnostic d'alcoolisme et sa gravité, abordait brièvement les traitements suivis par l'appelant, et exprimait l'avis que son état avait contribué à ses absences et à ses retards et qu'il était incapable de travailler en raison de cette affection.

[4] La division générale a conclu que les éléments de preuve médicale, y compris la lettre du 20 août 2015, [traduction] « ne traitaient pas du caractère "involontaire" de la conduite du prestataire. » La division générale a conclu que la consommation d'alcool de l'appelant était volontaire, qu'il comprenait les conséquences possibles de cette consommation sur sa capacité à s'acquitter de ses fonctions, et qu'il savait ou aurait dû savoir qu'il était réellement possible qu'il soit congédié. Tout comme la Commission, la division générale a conclu que l'appelant

avait perdu son emploi en raison de son inconduite et qu'il était donc exclu du bénéfice des prestations d'assurance-emploi en application des articles 29 et 30 de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE).

[5] Après que la division générale eût rejeté son appel, l'appelant a présenté une demande de permission d'en appeler à la division d'appel le 21 décembre 2015. Dans cette demande de permission d'en appeler, l'appelant affirmait que la division générale avait rendu sa décision sans l'ensemble de la preuve médicale. Plus d'un an après la présentation de la demande de permission d'en appeler, un rapport médical supplémentaire daté du 2 mars 2017 a été déposé auprès de la division d'appel. En accordant la permission d'en appeler le 26 avril 2017, le membre de la division d'appel a affirmé qu'il renverrait l'affaire à la division générale s'il était conclu en appel que le nouvel élément de preuve médicale devait être admis.

[6] La question dont est maintenant saisie la division d'appel est de savoir si la division générale a commis l'une des erreurs que décrivent les moyens d'appel prévus au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS). Même si la preuve médicale soumise à la division d'appel pourrait avoir été pertinente pour que la division générale se prononce sur la question de l'inconduite, elle n'est pas pertinente à la question de savoir si la division générale a commis une erreur *en fonction des éléments de preuve portés à sa connaissance*. Par conséquent, je ne peux pas admettre cette preuve pour déterminer si la division générale a erré. Qui plus est, j'estime que la division générale a accordé à l'appelant un délai raisonnable pour présenter sa preuve supplémentaire, et qu'elle était justifiée de présumer que la lettre du 20 août 2015 était sa dernière observation. Il n'y a pas eu manquement à la justice naturelle ni aucune autre erreur apparente.

QUESTION EN LITIGE

[7] La division générale a-t-elle manqué à un principe de justice naturelle quand elle a rendu sa décision après le dépôt de la lettre du 20 août 2015?

DROIT APPLICABLE

[8] La division générale doit examiner et apprécier les éléments de preuve portés à sa connaissance, et tirer des conclusions de fait. Elle doit également tenir compte du droit

applicable, qui comprend les dispositions de la Loi sur l'AE et du *Règlement sur l'assurance-emploi* (Règlement) qui sont pertinentes aux questions en litige, et peut aussi comprendre des décisions judiciaires ayant interprété ces dispositions législatives. Enfin, la division générale doit appliquer le droit aux faits pour tirer ses conclusions quant aux questions dont elle est saisie.

[9] L'appelant n'a pas eu gain de cause devant la division générale, et la division d'appel est maintenant saisie de sa demande. La division d'appel ne peut toucher à la décision de la division générale que si des erreurs de types précis ont été commises par cette dernière; ces erreurs sont appelées les « moyens d'appel ».

[10] Conformément au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS, les seuls moyens d'appels 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.

[11] L'appel ne peut être accueilli à moins que la division générale ait commis l'une de ces erreurs, et ce, même si la division d'appel n'est pas d'accord avec sa conclusion et l'issue de l'affaire.

OBSERVATIONS

[12] Comme pour l'audience devant la division générale, l'appelant n'a pas lui-même comparu aux audiences devant la division d'appel. Il était représenté par son père (représentant), qui a présenté toutes les observations au nom de l'appelant.

[13] Le représentant laisse entendre que la division générale aurait rendu une décision différente si elle avait disposé de l'avis médical du 2 mars 2017 du médecin de l'appelant, le

docteur Y, qu'il estimait déterminant quant à la question du caractère involontaire de la conduite. Il n'a pas laissé entendre que les conclusions de fait de la division générale étaient abusives ou arbitraires ou qu'elle les avait tirées sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. Il n'a pas non plus invoqué une erreur de droit précise.

[14] Le représentant avait fait savoir à la division générale qu'il avait initialement été difficile d'obtenir des preuves médicales puisque l'appelant participait à un programme de réhabilitation, avant et pendant l'audience devant la division générale, et qu'il n'était donc pas disponible pour consentir à la divulgation de ses renseignements médicaux. Lors de l'audience devant la division générale, le membre a convenu d'accorder au représentant un délai supplémentaire pour soumettre de nouveaux éléments de preuve médicale. Le membre avait également précisé qu'il ne rendrait pas sa décision avant d'avoir reçu les nouveaux éléments de preuve.

[15] Dans son plaidoyer devant la division d'appel, le représentant a affirmé que le Tribunal avait téléphoné deux fois pour s'enquérir de la preuve et qu'il avait [traduction] « même demandé un plus long délai ». Il a ajouté que le Tribunal [traduction] « téléphonait constamment ». Selon le représentant, il avait [traduction] « probablement dit » au téléphone qu'il n'avait pas assez de temps mais qu'il enverrait quelque chose. Dans ses observations écrites (AD1B-1), le représentant a aussi déclaré que la division d'appel (pas la division générale) lui avait téléphoné de nombreuses fois. Le représentant a ajouté que le médecin [traduction] « avait reçu de nombreux appels » (dans son plaidoyer, il a précisé être la personne responsable de ces appels) et que le médecin pourrait s'être senti forcé de rédiger la lettre à l'intention de la division générale. Au sujet de la nouvelle preuve, le représentant a témoigné qu'il [traduction] « avait senti l'urgence du délai », qu'il avait été [traduction] « à la merci du système de santé », et qu'il n'avait [traduction] « pas eu assez de temps pour fournir toute l'information. »

[16] Le représentant a aussi dit à la division d'appel que le médecin de l'appelant avait eu besoin d'un délai plus long pour formuler un avis qui porterait sur le caractère involontaire de la conduite de l'appelant. Il a affirmé qu'il avait compris que l'avis devait traiter de cet aspect et qu'il en avait informé le docteur Y. Cependant, le docteur Y avait fait savoir au représentant

qu'il ne voulait pas établir un précédent et qu'il voulait d'abord obtenir les conseils d'un avocat. Le représentant a dit croire que le médecin s'était senti pressé de rédiger la lettre du 20 août 2015, réitérant la préoccupation formulée dans sa demande de permission d'en appeler.

[17] La Commission a d'abord affirmé que le critère juridique pour l'admission d'un nouvel élément de preuve à la division d'appel est de savoir si le prestataire aurait pu, en agissant de manière diligente, produire cet élément de preuve durant l'audience devant la division générale, et elle a soutenu que c'était le cas en l'espèce. L'intimée a soutenu que le nouvel élément de preuve (AD2-2) aurait pu être obtenu au même moment que les autres notes médicales, entre octobre 2015 et août 2015.

[18] La Commission a aussi fait valoir qu'il existe une différence entre des faits nouveaux et de nouveaux éléments de preuve à l'appui de faits déjà connus, et qu'une version différente ou plus détaillée de faits qui sont connus du prestataire, ou la prise de conscience soudaine des conséquences de certains faits, ne constituent pas des faits nouveaux conformément à *Canada (Procureur général) c. Chan*, [1994] A.C.F. n° 1916.

[19] Selon la Commission, l'appelant avait obtenu une preuve supplémentaire après que la décision de la division générale eut été rendue et qu'il se soit rendu compte que les éléments de preuve qu'il avait d'abord produits étaient insuffisants, et qu'il serait injuste de donner à l'intimée une « seconde chance ».

[20] En réponse aux questions que j'ai posées aux parties le 27 novembre 2017, la Commission a insisté sur le fait que la division d'appel était limitée aux moyens d'appel prévus au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS et qu'un nouvel élément de preuve médicale ne peut permettre de conclure que la division générale a commis une erreur, comme le membre de la division générale n'avait jamais disposé de cette preuve.

ANALYSE

Norme de contrôle

[21] En mentionnant le caractère raisonnable de la décision de la division générale dans ses observations écrites, la Commission laisse entendre qu'elle estime qu'une analyse fondée sur la

norme de contrôle est de mise. Cependant, l'intimée ne soutient pas explicitement que je dois appliquer les normes de contrôle ou que la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle appropriée.

[22] Les moyens d'appel prévus au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS sont fort semblables aux moyens habituellement utilisés lors des contrôles judiciaires, ce qui porte à croire que les normes de contrôle pourraient également s'appliquer ici. Cependant, la jurisprudence récente de la Cour d'appel fédérale n'insiste pas sur l'application des normes de contrôle, et j'estime qu'elle n'est pas nécessaire.

[23] Dans *Canada (Procureur général) c. Jean*, 2015 CAF 242, la Cour d'appel fédérale a statué qu'il n'était pas nécessaire de se prononcer sur la norme de contrôle que la division d'appel doit appliquer, mais a fait savoir au passage qu'elle n'était pas convaincue que les décisions de la division d'appel doivent faire l'objet d'une analyse sur la norme de contrôle. La Cour a observé 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 à son endroit. De plus, la Cour a noté qu'un tribunal administratif d'appel ne saurait exercer les pouvoirs de contrôle et de surveillance exercés par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale aux fins du contrôle judiciaire.

[24] Dans la cause récente *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93, la Cour d'appel fédérale a d'emblée fait appel à 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 ayant guidé le rôle des cours quant au contrôle judiciaire de décisions administratives ne s'appliquent pas dans une structure administrative à plusieurs niveaux, et que les normes de contrôle devraient uniquement être appliquées si leur application est prévue par la loi habilitante.

[25] C'est la Loi sur le MEDS qui est la loi habilitante dans le cas des appels administratifs portants sur des décisions en matière d'assurance-emploi, et la Loi sur le MEDS ne prévoit pas un contrôle basé sur les normes de contrôle.

[26] 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, 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'une procédure d'appel administrative.

[27] Je suis d'accord avec la Cour lorsqu'elle fait référence, dans *Jean*, à l'un des moyens d'appel prévus au paragraphe 58(1) de la Loi sur MEDS et note ceci : « Il 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 me reportant uniquement aux moyens d'appel énoncés dans la Loi sur le MEDS, et sans faire référence à la « décision raisonnable » ou à la norme de contrôle.

Question préliminaire : Puis-je tenir compte de la lettre du médecin du 2 mars 2017?

[28] Je ne peux tenir compte de la lettre du 2 mars 2017. J'admets que cette lettre est un nouvel élément de preuve puisqu'il s'agit d'un avis médical qui n'existait pas auparavant. Elle représente aussi le premier avis médical qui porte sur le caractère involontaire de la conduite de l'appelant, et son importance ne fait donc aucun doute. Si la division générale en avait disposé, cette lettre aurait pu changer la donne dans sa décision.

[29] Cela dit, cette nouvelle preuve n'aide aucunement l'appelant à démontrer que la division générale a commis une erreur en fonction de la preuve dont elle disposait. L'article 58 de la Loi sur le MEDS édicte les seuls moyens d'appel admissibles et il m'est impossible d'accueillir un appel sur le fondement de ce nouvel élément de preuve, comme il n'est pas pertinent pour déterminer si la division générale a commis une erreur.

[30] Je comprends que la décision de la division d'appel relative à la demande de permission d'en appeler semble laisser entendre que des preuves médicales, comme celle qu'a obtenue l'appelant, pourraient l'aider à avoir gain de cause en appel, mais je ne suis pas d'accord. La Cour fédérale s'est penchée sur les circonstances permettant d'admettre de nouveaux éléments de preuve au stade de la division d'appel¹, et a statué que l'admission de nouveaux éléments de preuve ne devrait pas être permise à la division d'appel car elle transformerait l'instance en un nouveau procès, ce qui n'est pas l'objectif de la division d'appel. La Cour a permis des exceptions à ce principe, notamment l'existence d'allégations de manquement à l'équité

¹ *Paradis c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 1282.

procédurale ou de craintes raisonnables de partialité, mais une nouvelle preuve médicale ne relève pas de ces exceptions.

Appel sur le fond

Question 1 : La division générale a-t-elle manqué à un principe de justice naturelle en rendant sa décision après le dépôt de la lettre du 20 août 2015?

[31] La division générale n'a pas manqué à un principe de justice naturelle en rendant sa décision après le dépôt de la lettre du 20 août 2015. Le représentant semble soutenir que la division générale a restreint son droit de justice naturelle d'être entendu. En effet, il prétend que l'appelant s'est vu privé d'une occasion de présenter un avis médical pertinent du fait que le représentant ou le docteur Y se sont senti pressés par le Tribunal de produire l'avis précédent du 20 août 2015, qui serait incomplet.

[32] J'ai examiné l'enregistrement audio de la vidéoconférence du 7 juillet 2015. Le membre de la division générale a affirmé qu'il ne [traduction] « voulait pas repousser le moment où il recevrait une décision », ce qui, en plus d'autres commentaires, montre que son souci de célérité était dans l'intérêt de l'appelant. Pour ce qui est de la volonté du membre à admettre une preuve déposée tardivement, il n'avait pas initialement établi une échéance précise pour le dépôt de preuves supplémentaires. Même si le représentant avait demandé d'avoir un mois pour produire la preuve et avait aussi laissé entendre qu'il pourrait l'obtenir durant la première semaine du mois d'août, le membre avait affirmé qu'il voudrait terminer la décision à la mi-août en raison de ses autres obligations. Néanmoins, le membre avait autorisé le représentant à prendre le temps dont il avait besoin, et décidé d'attendre de recevoir la preuve pour rendre une décision.

[33] Il est par contre écrit dans la décision de la division générale que le membre a demandé à l'appelant de déposer sa preuve au plus tard le 30 juillet 2015, et que le représentant avait informé le Tribunal qu'il attendait toujours une réponse du médecin. La décision précise que l'échéance avait été reportée à la fin de septembre 2015.

[34] J'ai examiné le dossier de la division générale pour savoir ce qui s'était passé entre l'audience et la décision. Les informations ci-dessous se rapportent aux efforts que le Tribunal a déployés pour que l'affaire soit en état d'être jugée :

Un relevé d'appel du 5 août 2015, dans lequel le représentant a rapporté que la preuve médicale n'avait pas encore été préparée et a affirmé qu'il enverrait aussi un courriel avec davantage de précisions. Il est difficile de dire si cet appel avait été effectué par la division générale ou le représentant.

Un courriel daté du 5 août 2015, dans lequel le représentant demandait un délai supplémentaire pour déposer l'information et remerciait le Tribunal d'avance pour sa patience.

Un relevé d'appel du 6 août 2015, où il est écrit qu'une conversation faisant allusion à une « nouvelle échéance de dépôt » avait eu lieu, et que la décision serait rendue à la fin du mois de septembre. Cette fois encore, il est difficile de dire si cet appel avait été effectué par la division générale ou le représentant.

Un appel du représentant en date du 10 août 2015, où il avait demandé quand il pourrait s'attendre à ce qu'une décision soit rendue.

[35] Mis à part les appels susmentionnés, la division générale n'a aucune autre documentation qui montrerait qu'elle avait appelé l'appelant à d'autres occasions pour lui rappeler de produire sa preuve (bien qu'il y avait d'autres communications relativement au fait que l'appelant essayait de produire sa nouvelle preuve devant la division d'appel). Cela dit, j'admets que l'allusion à une « nouvelle échéance » non spécifiée avant la fin septembre, durant l'appel du 6 août 2015, se rapporte à la prorogation de septembre dont il est question dans la décision de la division générale. La décision précise que le représentant avait fait part de sa difficulté à obtenir la preuve le 5 août 2015, puis spécifie que le membre a agréé la prorogation du délai de dépôt pour la fin de septembre (au paragraphe 6 de la décision). Ceci est conforme aux relevés des appels.

[36] Même si les relevés des appels sont de nature laconique, je suis convaincu que le Tribunal et l'appelant entretenaient une communication au sujet de la preuve supplémentaire

que ce dernier souhaitait déposer et que le représentant avait fait savoir au Tribunal qu'il avait besoin de temps supplémentaire pour produire une pièce justificative médicale complète. J'admets également qu'un employé du Tribunal a confirmé au représentant, le 6 septembre 2015 ou avant cette date, l'existence d'une nouvelle échéance avoisinant la fin de septembre 2015 aux fins du dépôt d'une preuve supplémentaire, et que le représentant a compris qu'il devait produire cette preuve au plus tard à cette date. D'après la décision de la division générale, il semble que cette échéance ait été fixée conformément à une directive du membre de la division générale.

[37] Je ne suis pas convaincu que le représentant ait clairement communiqué sa difficulté à obtenir la preuve médicale ou informé la division générale du temps dont il pensait avoir besoin. Je remarque qu'au moins une partie des observations du représentant, qui se rapportent aux exhortations du Tribunal à ce qu'il produise sa preuve supplémentaire, touche en fait les efforts que la division d'appel a plus tard déployés pour qu'il lui présente sa preuve. Ceci n'a rien à voir avec l'équité procédurale au stade de la division générale. De plus, même si le représentant pense qu'il avait « probablement » dit au Tribunal qu'il n'avait pas eu assez de temps lorsqu'on lui avait demandé ou rappelé de produire sa nouvelle preuve, il ne se souvenait pas véritablement de le lui avoir dit.

[38] Lorsqu'il a déposé la lettre du médecin du 20 août 2015, il n'en a pas contesté la valeur ni protesté les contraintes de temps imposées. Le représentant soutient maintenant que le rapport médical était inadéquat parce que le médecin s'était senti pressé, mais il a seulement exprimé cette préoccupation après que la division générale eût rendu une décision qui n'était pas en faveur de l'appelant.

[39] Je ne peux pas reprocher à la division générale d'avoir accordé à l'appelant un délai supplémentaire de 12 semaines (environ) pour produire une preuve supplémentaire. Il n'y a eu aucune demande expresse pour obtenir une prorogation subséquente et la division générale n'avait aucune raison de croire que la preuve soumise par l'appelant n'était pas la preuve pour laquelle il avait initialement voulu obtenir un délai supplémentaire.

[40] Je conclus que la division générale n'a commis aucune erreur de justice naturelle en instruisant l'affaire d'après les éléments de preuve portés à sa connaissance, y compris la lettre

du médecin du 20 août 2015. Je ne trouve aucune autre erreur de justice naturelle ou de droit ni une conclusion de fait qu'elle aurait tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

[41] Il n'y a aucune erreur dans la décision de la division générale conformément aux moyens d'appel décrits au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS.

CONCLUSION

[42] L'appel est rejeté.

Stephen Bergen
Membre de la division d'appel