



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *K. L. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2018 TSS 1117

Numéro de dossier du tribunal : AD-18-375

ENTRE :

K. L.

Appelante

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 30 octobre 2018

LA DÉCISION ET LES MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli.

APERÇU

[2] L'appelante, K. L. (la prestataire), a travaillé à titre d'enseignante suppléante pour un conseil scolaire jusqu'en novembre 2016, puis a travaillé à titre d'enseignante suppléante à long terme (SLT) pour un autre conseil scolaire (le Conseil scolaire). Avant la fin de son contrat au printemps 2017, elle a obtenu un poste permanent au Conseil scolaire à compter de l'automne 2017. Lorsqu'elle a présenté une demande de prestations d'assurance-emploi pour la période comprise entre le printemps et l'automne, l'intimée, la Commission de l'assurance-emploi du Canada (la Commission), a conclu que la prestataire n'avait pas droit aux prestations parce que son contrat de travail au Conseil scolaire n'avait pas été résilié. La prestataire a demandé un réexamen de cette décision, mais la Commission a maintenu sa décision initiale. Son appel devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale a été rejeté, et elle interjette maintenant appel devant la division d'appel.

[3] L'appel est accueilli. La division générale a conclu que le contrat de la prestataire n'avait pas pris fin, et ce sans tenir compte de la preuve selon laquelle la prestataire ne serait pas payée pendant la période de congé.

QUESTIONS EN LITIGE

[4] La conclusion de la division générale (selon laquelle le contrat d'emploi de la prestataire n'avait pas pris fin) a-t-elle été tirée de façon abusive ou arbitraire parce que la division générale s'est fiée à la capacité de la prestataire de reporter l'ancienneté et les cotisations de retraite?

[5] La conclusion de la division générale (selon laquelle le contrat de travail de la prestataire n'avait pas pris fin) a-t-elle été tirée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance, notamment :

- a) une preuve de la durée du contrat;

- b) la preuve du mode d'emploi;
- c) la preuve que la prestataire n'a pas été rémunérée pour des périodes de congé?

ANALYSE

La norme de contrôle

[6] Les moyens d'appel énoncés au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (la « Loi sur le MEDS ») sont semblables aux moyens habituels de contrôle judiciaire devant les tribunaux, ce qui laisse croire que le même genre d'analyse des normes de contrôle pourrait également s'appliquer à la division d'appel.

[7] Toutefois, je ne crois pas que l'application des normes de contrôle soit nécessaire ou utile. Les appels administratifs de décisions relatives à l'assurance-emploi sont régis par la Loi sur le MEDS. Celle-ci ne prévoit pas qu'un examen doit être effectué conformément aux normes de contrôle. Dans *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Huruglica*¹, la Cour d'appel fédérale est d'avis que les normes de contrôle ne devraient s'appliquer que si la loi habilitante prévoit leur application. La Cour a déclaré que les principes qui guident le rôle des tribunaux en matière de contrôle judiciaire des décisions administratives ne s'appliquent pas dans un cadre administratif à niveaux multiples.

[8] L'arrêt *Canada (Procureur général) c Jean*² concernait le contrôle judiciaire d'une décision de la division d'appel. La Cour d'appel fédérale n'était pas tenue de statuer sur l'applicabilité des normes de contrôle, mais elle a reconnu dans ses motifs que les tribunaux administratifs d'appel ne possèdent pas les pouvoirs de contrôle et de surveillance exercés par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale, lorsque les normes de contrôle sont appliquées. La Cour a également fait observer 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.

¹ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Huruglica*, 2016 CAF 93.

² *Canada (Procureur général) c Jean*, 2015 CAF 242.

[9] Bien que certaines autres décisions de la Cour d'appel fédérale semblent approuver l'application des normes de contrôle³, je suis néanmoins convaincu par le raisonnement de la Cour dans les affaires *Huruglica* et *Jean*. Je tiendrai donc compte du présent appel en me référant uniquement aux moyens d'appel énoncés dans la Loi sur le MEDS.

Principes généraux

[10] La tâche de la division d'appel est plus restreinte que celle de la division générale. La division générale est tenue d'examiner et d'apprécier la preuve dont elle est saisie et de tirer des conclusions de fait. Ainsi, la division générale applique le droit aux faits et tire des conclusions sur les questions de fond soulevées par l'appel.

[11] Toutefois, la division d'appel ne peut intervenir dans une décision de la division générale que si elle peut conclure que la division générale a commis l'une des erreurs décrites par les « moyens d'appel » prévus au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS.

[12] Les seuls moyens d'appel sont décrits ci-dessous :

- 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.

Question en litige no 1 : La conclusion de la division générale (selon laquelle le contrat d'emploi de la prestataire n'avait pas pris fin) a-t-elle été tirée de façon abusive ou arbitraire parce qu'elle reposait sur la capacité de la prestataire de reporter l'ancienneté et les cotisations de retraite?

[13] La division générale a décidé qu'il n'y avait pas eu de rupture claire dans la continuité de l'emploi de la prestataire parce que le Conseil scolaire lui a offert un emploi pour l'automne suivant et que la prestataire a accepté l'offre avant de terminer son contrat d'enseignement au

³ Voir, par exemple, les arrêts *Hurtubise c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 147 et *Thibodeau c Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 167.

printemps. De plus, la division générale a conclu qu'elle serait en mesure de reporter à l'automne son ancienneté d'enseignement et ses cotisations au régime de retraite⁴.

[14] Des éléments de preuve appuyaient chacun des facteurs sur lesquels la division générale s'est fondée, et la prestataire n'a pas fait valoir que la division générale avait mal compris ces éléments de preuve. Toutefois, je suis préoccupé par la pertinence de la capacité de la prestataire de reporter son ancienneté et ses cotisations de retraite.

[15] La division générale ne disposait pas d'éléments de preuve sur lesquels elle pouvait se fonder pour déterminer en quoi la capacité de reporter son ancienneté ou ses cotisations de retraite est pertinente à la question de savoir si le contrat d'emploi de la prestataire avait pris fin. La division générale n'a été saisie d'aucune preuve selon laquelle la fin du contrat de la prestataire aurait signifié qu'elle n'aurait pas pu maintenir son ancienneté si elle avait été embauchée par la suite par le même Conseil scolaire ou qu'elle n'aurait pas pu conserver ses cotisations dans la pension (ou maintenir ses crédits relativement au service représenté par ces cotisations), si elle n'avait pas été embauchée de nouveau par le Conseil scolaire ou comme enseignante dans un autre conseil scolaire en Ontario, ou même si elle n'avait jamais enseigné de nouveau.

[16] Si la fin du contrat d'emploi de la prestataire signifie qu'elle ne pouvait conserver son ancienneté ou reporter ses cotisations de retraite au moment où elle finirait par retourner à l'enseignement, ces faits seraient pertinents pour la décision de la division générale. Par ailleurs, si le Conseil scolaire mettait fin à son contrat, mais qu'elle avait conclu qu'elle pouvait quand même reporter son ancienneté et ses cotisations de retraite à un futur poste d'enseignante, sa capacité de reporter l'ancienneté ou les cotisations de retraite en l'espèce ne permettrait pas de savoir si son contrat avec le Conseil scolaire a été ou non résilié.

[17] Compte tenu de la preuve dont la division générale était saisie, je ne suis pas convaincu que le simple fait que son ancienneté ou ses cotisations de retraite pouvaient être « reportées » était pertinent à la décision de la division générale selon laquelle son contrat d'emploi n'avait pas pris fin.

⁴ Décision de la division générale au para 32.

[18] La conclusion de la division générale selon laquelle le contrat de la prestataire n'avait pas pris fin a été tirée de façon abusive ou arbitraire parce que la division générale s'est appuyée sur ces deux faits sans établir leur pertinence. Il s'agit d'une erreur en vertu de l'alinéa 58(1)c) de la Loi sur le MEDS.

Question en litige no 2 : La conclusion de la division générale (selon laquelle le contrat d'emploi de la prestataire n'avait pas pris fin) a-t-elle été tirée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance?

[19] La prestataire soutient que la division générale n'a pas tenu compte de toutes ses circonstances, y compris son absence de rémunération pendant l'été, lorsqu'elle a conclu que son contrat d'enseignement n'avait pas pris fin.

[20] Dans ses observations écrites, la Commission cite *Simpson c Canada (Procureur général)*⁵ à l'appui de la proposition selon laquelle la division générale n'a pas à se référer à l'ensemble de la preuve. Elle soutient également que la division générale n'avait qu'à être convaincue qu'il y avait une « rupture claire dans la continuité » de l'emploi d'enseignante de la prestataire – un concept tiré de *Oliver c Canada (Procureur général)*⁶. Selon la Commission, le défaut de la division générale d'énumérer chaque point dans *Stone c Canada (Procureur général)*⁷ n'annule pas la preuve à l'appui de la conclusion selon laquelle il n'y a pas eu de rupture claire. Dans ses observations faites de vive voix, la Commission a fait valoir qu'une « rupture d'emploi claire » l'emporte sur les divers facteurs énoncés dans l'arrêt *Stone* et qu'elle peut être établie sans égard à ces facteurs.

[21] Je conviens avec la Commission que la division générale n'était pas tenue de détailler les facteurs de l'arrêt *Stone* ou d'examiner chaque facteur. C'est également ce que dit l'arrêt *Stone* :

Plusieurs mises en garde s'imposent à propos de cette liste de facteurs. D'abord, elle n'est pas limitative. Ensuite, les facteurs qu'elle énumère ne permettront pas tous de résoudre un cas donné. D'ailleurs, les tribunaux doivent accorder une très grande importance au contexte factuel à l'origine de chaque cas relevant de l'alinéa 33(2)a). Il faut se garder d'évaluer ces facteurs d'une manière mécanique. Il est tout à fait fautif de compter simplement le nombre de facteurs qui permettent de conclure qu'il a été mis

⁵ *Simpson c Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 82.

⁶ *Oliver c Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 98.

⁷ *Stone c Canada (Procureur général)*, 2006 CAF 27.

fin au contrat, et le nombre de facteurs qui militent contre cette conclusion, pour ensuite retenir la conclusion désignée par le nombre de facteurs qui est le plus élevé. Pour savoir si un contrat de travail dans l'enseignement a pris fin au sens de l'alinéa 33(2)a), il faut plutôt examiner l'ensemble des circonstances de chaque cas en gardant à l'esprit l'objet du règlement⁸.

Je reconnais que la division générale n'a pas commis d'erreur de droit en omettant d'appliquer un « critère » de l'arrêt *Stone*. Cet arrêt n'a pas créé de critère; il a suggéré des facteurs qui devraient être considérés comme pertinents à la question, où ils existent. Toutefois, il est évident qu'au moins trois des facteurs énoncés dans l'arrêt *Stone* [traduction] « donnent un aperçu » de cette affaire en particulier et qu'ils ont été ignorés dans l'analyse de la division générale.

[22] Premièrement, la division générale ne mentionne pas la durée du contrat. La prestataire avait travaillé pour l'employeur pour une seule période scolaire (environ cinq mois) avant d'obtenir un contrat permanent pour l'automne suivant. Il n'y avait aucune série de contrats à l'appui d'une interprétation selon laquelle ils constituaient collectivement un contrat d'une durée indéterminée.

[23] Deuxièmement, la division générale n'a pas tenu compte de la façon dont la situation de la prestataire cadrait avec les coutumes et les pratiques du domaine de l'enseignement, et plus particulièrement, avec le modèle d'emploi dans l'enseignement. Bien que l'arrêt *Stone* ait noté que l'enseignement est habituellement caractérisé par une pause en juillet et en août et par un retour au travail en septembre, une telle tendance n'avait pas été établie dans les antécédents professionnels de la prestataire. La prestataire avait travaillé pour un autre conseil scolaire à titre d'enseignante suppléante et occasionnelle jusqu'au mois de décembre dernier et était demeurée sur la liste de ce conseil scolaire pendant qu'elle prenait un congé pour accepter un contrat de suppléante à long terme (SLT) avec son Conseil scolaire actuel. En l'occurrence, à la fin de son contrat de SLT, le Conseil scolaire lui a offert deux postes concurrents à temps partiel dans différentes écoles à l'automne, mais rien n'indique que cela était caractéristique de la relation entre la prestataire et le Conseil scolaire, ou que la prestataire s'attendait à ce qu'il en soit ainsi. Il s'agissait de la première fois que la prestataire retournait à l'enseignement chez le même employeur après une période de congé scolaire.

⁸ *Ibid.* au para 43

[24] De plus, bien que les prestataires aient occupé deux postes d'enseignement à l'automne auprès du Conseil scolaire, ils différaient à d'autres égards. Son contrat initial de SLT au Conseil scolaire était à temps plein avec une seule école. Il avait une date de cessation d'emploi précise et ne comportait ni avantages sociaux ni salaire pendant ou pour les mois d'été. En vertu de son nouveau contrat d'enseignement à l'automne, la prestataire ne pouvait pas utiliser les jours de congé de maladie qu'elle avait accumulés en vertu du contrat de SLT (GD3-26). Son nouveau contrat signifiait qu'elle travaillait à deux postes à temps partiel dans deux écoles différentes de l'école où elle travaillait aux termes du contrat de SLT. Plus important encore, son nouveau poste au Conseil scolaire était un poste permanent, ce qui signifiait qu'il était d'une durée indéterminée et que la prestataire aurait droit à une rémunération et à des avantages sociaux pendant les périodes de congé scolaire.

[25] À mon avis, la première fois où l'on passe d'un type de contrat temporaire assorti de conditions particulières à un contrat d'emploi à temps plein comportant des modalités sensiblement différentes ne peut être considérée comme ayant établi une tendance. La division générale n'en a pas tenu compte.

[26] Troisièmement, la division générale n'a pas tenu compte de l'absence de rémunération en période de congé scolaire. La preuve documentaire et testimoniale non contestée a laissé entendre que le salaire de la prestataire à titre d'enseignante contractuelle SLT n'incluait pas de rémunération pour la période de congé et que la prestataire n'avait pas droit à des prestations médicales ou dentaires (GD3-32) ni à un salaire pendant la période de congé estival (GD3-29 et GD2-3).

[27] En ce qui concerne tout particulièrement la question de la rémunération en période de congé, je constate que l'arrêt *Stone* considérait ce facteur comme « l'un des objectifs » du *Règlement sur l'assurance-emploi* (le Règlement) régissant la rémunération des enseignants et des enseignantes :

Je ne doute nullement que la prévention du « cumul de prestations et de traitement » est l'un des objectifs de l'alinéa 33(2)a) du Règlement. L'économie du texte réglementaire confirme cette manière de voir. La seule autre référence à la résiliation d'un contrat de travail dans le

Règlement rattache l'idée d'un arrêt de rémunération à celle d'une résiliation du contrat⁹.

[28] L'arrêt *Stone* n'est qu'un cas particulier dans l'examen du caractère significatif des preuves relatives à la rémunération pendant une période de congé¹⁰. Les arrêts *Bishop c Canada (Commission de l'assurance-emploi)*¹¹, *Oliver*, et *Canada (Procureur général) c Partridge*¹² soulignent également que le fait d'éviter la double rémunération des enseignants pendant leurs périodes de congé constitue à tout le moins une partie de la justification stratégique de la restriction des prestations pendant les périodes de congé. À mon avis, l'arrêt *Simpson* n'excuse pas le défaut d'un tribunal de tenir compte d'une preuve de cette importance dans son analyse. L'absence de rémunération ou de prestations de la prestataire pendant ou pour la période de congé signifie que sa situation ne s'inscrit pas dans le genre de situation visée par au moins une fin (voire par l'objet principal) du paragraphe 33(2) du Règlement.

[29] En outre, la position de la Commission selon laquelle il est superflu de tenir compte des facteurs de l'arrêt *Stone* si une rupture claire de l'emploi est constatée est difficile à concilier avec la décision rendue dans l'arrêt *Stone* lui-même. Dans les faits, l'arrêt *Stone* a dressé la liste des facteurs à prendre en considération pour déterminer s'il existe une rupture claire¹³. Par conséquent, tous les facteurs de l'arrêt *Stone* qui peuvent être étayés par des preuves seraient pertinents pour conclure à une « rupture claire » et doivent être pris en compte. Si nous considérons que l'arrêt *Simpson* signifie que nous devons toujours présumer qu'un tribunal administratif a tenu compte d'une preuve importante qui est directement pertinente à la question dont il est saisi lorsqu'il n'est pas évident qu'il en a tenu compte dans son analyse, il est alors difficile d'imaginer dans quelles circonstances nous pourrions conclure qu'un tribunal a fait fi d'une preuve ou donné des motifs inadéquats.

[30] Tel qu'il a été mentionné précédemment, la division générale a accordé du poids à la capacité de la prestataire de reporter des cotisations de retraite et de l'ancienneté sans preuve que ces facteurs étaient pertinents pour déterminer si la prestataire avait une relation continue avec le

⁹ *Supra* note 7 au para 31

¹⁰ *Supra* note 7 au para 66.

¹¹ *Bishop c Canada (Commission de l'assurance-emploi)*, 2002 CAF 276.

¹² *Canada (Procureur général) c Partridge*, A-704-97.

¹³ *Supra* note 7 aux para 28 et 42.

Conseil scolaire. Elle n'a pas non plus analysé la preuve que l'employeur n'a pas rémunéré la prestataire pendant ou pour la période de congé, que ses antécédents professionnels au sein du Conseil scolaire étaient relativement courts, et qu'elle n'avait pas établi de tendance d'emploi au sein du Conseil scolaire. Par conséquent, je conclus 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, en vertu de l'alinéa 58(1)c) de la Loi sur le MEDS.

CONCLUSION

[31] L'appel est accueilli.

RÉPARATION

[32] L'article 59 de la Loi sur le MEDS me permet de rejeter l'appel, de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, de renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen ou de confirmer, infirmer ou modifier la décision de la division générale. À mon avis, le dossier est complet et je peux rendre la décision que la division générale aurait dû rendre.

[33] Le critère indiqué pour déterminer si le contrat d'enseignement d'un prestataire a pris fin en vertu de l'alinéa 33(2)a) du Règlement a trait à la question de savoir s'il y a eu « rupture claire dans la continuité de [l']emploi [d'un enseignant] », comme il est énoncé dans l'arrêt *Oliver*¹⁴. Pour déterminer si une telle rupture s'est produite, il convient d'examiner les facteurs de l'arrêt *Stone* qui peuvent être pertinents ainsi que tout autre facteur pertinent.

[34] Le facteur le plus important à l'appui de la conclusion de la division générale selon laquelle il n'y avait pas eu de « rupture claire » est que la prestataire a conclu un contrat de travail pour enseigner à l'automne – avant qu'elle ne termine son contrat au printemps. En fait, c'est tout le litige sur la continuité de son contrat. Comme je l'ai mentionné précédemment, je n'accepte pas que la pertinence de sa capacité de reporter des cotisations de retraite ou de l'ancienneté ait été établie.

¹⁴ *Supra* note 6 au para 27

[35] À l'appui de la conclusion selon laquelle il y a eu rupture dans la continuité du contrat de la prestataire, j'ai tenu compte des points suivants :

- La prestataire n'a pas été rémunérée et n'a reçu aucune rémunération ou prestation pendant la période de congé entre les contrats.
- À la fin de son contrat au printemps, la prestataire n'avait enseigné au Conseil scolaire que pendant un seul semestre.
- Le contrat de la prestataire avant la période de congé était un contrat temporaire à durée déterminée comportant une date de fin.
- Le contrat de SLT n'était pas un contrat dans une série de contrats avec l'employeur, et la prestataire n'avait pas établi de tendance à conclure un contrat puis, à la fin de la période de congé, à en accepter un nouveau.
- Les modalités du contrat d'enseignement permanent à l'automne étaient sensiblement différentes de celles de son contrat de SLT en ce qui a trait à sa permanence et à sa sécurité, à ses avantages, ainsi qu'à la manière et au moment de la rémunération. Le nouveau contrat d'enseignement prévoit également deux postes à temps partiel dans des écoles différentes, par opposition à un poste à temps plein dans une seule école.
- La prestataire ne s'attendait pas à ce qu'on lui offre un contrat permanent pour l'automne avant d'avoir presque terminé son contrat de SLT. Elle avait pris un congé de son conseil scolaire précédent pour lequel elle avait travaillé à titre d'enseignante occasionnelle/suppléante afin d'accepter le contrat de SLT au Conseil scolaire, et la prestataire a conservé ce statut afin de pouvoir retourner éventuellement au travail pour l'ancien conseil à la fin de son contrat de SLT.

[36] Comme il est indiqué dans l'arrêt *Stone*, la question pertinente consiste à déterminer si le contrat de travail a pris fin, et non s'il y avait une sorte de relation continue¹⁵. Bien que l'offre et l'acceptation d'un poste dans l'enseignement pour l'automne constituent une preuve claire d'une relation continue entre la prestataire et le Conseil scolaire, la prestataire a établi à ma satisfaction et selon la prépondérance des probabilités que son contrat de travail au Conseil scolaire a pris fin

¹⁵ *Stone c Canada (Procureur général)*, 2006 CAF 27 aux para 106 et 107.

au printemps. La prestataire a conclu un nouveau contrat d'emploi à l'automne selon des modalités sensiblement différentes sur les plans de la lettre, de l'esprit et de son effet. De plus, la justification de principe du paragraphe 33(2) du Règlement, à savoir que des prestations ne devraient pas être versées aux enseignants pour des périodes pendant lesquelles ils sont déjà rémunérés, ne s'applique pas à ces circonstances.

[37] Je conclus que la prestataire n'est pas inadmissible au bénéfice des prestations pendant la période estivale de congé de 2017, en raison du paragraphe 33(2) du Règlement.

Stephen Bergen
Membre de la division d'appel

DATE DE L'APPEL :	18 octobre 2018
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	K. L., appelante S. Prud'homme, représentante de l'intimée