



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *Succession de D. L. c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2019 TSS 761

Numéro de dossier du Tribunal : AD-18-502

ENTRE :

Succession de D. L.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Shu-Tai Cheng

DATE DE LA DÉCISION : Le 14 août 2019

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

APERÇU

[2] Le prestataire, D. L., a perdu son emploi en janvier 2017. Quelques mois après son décès, sa succession a présenté une demande de prestations d'assurance-emploi en juillet 2017.

L'appelante, la succession de D. L., a présenté la demande au nom d'une personne décédée afin d'avoir accès aux prestations auxquelles le prestataire aurait eu droit s'il avait présenté une demande de prestations.

[3] L'intimée, la Commission de l'assurance-emploi du Canada, a refusé d'accorder les prestations d'assurance-emploi parce que l'appelante n'a pas prouvé l'existence d'un motif valable justifiant la présentation tardive de sa demande. L'appelante a demandé à l'intimée de réviser sa décision, mais cette dernière a maintenu sa décision initiale.

[4] L'appelante a interjeté appel de la décision découlant de la révision de l'intimée devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada. La division générale a conclu que les exigences de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE) et du *Règlement sur l'assurance-emploi* (Règlement sur l'AE) relatives à une demande tardive s'appliquent aux situations de personnes décédées. Elle a également conclu que l'un des critères relatifs à une demande tardive est la présence d'un motif valable justifiant le retard, et il n'y avait aucun élément de preuve permettant d'établir que le prestataire avait un tel motif.

[5] L'appelante a interjeté appel de la décision de la division générale devant la division d'appel. La permission d'en appeler a été accordée, car la division générale pourrait avoir commis une erreur de droit ou avoir fondé sa décision sur une erreur mixte de fait et de droit ou sur une conclusion de fait comportant une erreur grave.

[6] L'appelante soutient que la division générale a commis une erreur de droit en appliquant le même fardeau de la preuve à une demande présentée par une succession qu'à une demande présentée par une partie prestataire. La division générale fait également valoir que le prestataire

avait des problèmes psychiatriques et que c'est probablement la raison pour laquelle il n'a pas présenté sa demande de prestations d'assurance-emploi à temps.

[7] La division générale n'a commis aucune erreur susceptible de révision. L'appel est rejeté.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

[8] La décision de la division générale et la décision relative à la permission d'en appeler de la division d'appel avaient été rédigées en français, car l'affaire avait été déposée en français. Après avoir reçu un avis d'audience en personne de la division d'appel, l'appelante a retenu les services d'un avocat. L'avocat de l'appelante a demandé que l'audience soit ajournée et que le mode d'audience soit modifié¹. L'appelante a demandé à ce que l'affaire et l'audience se poursuivent en anglais et à ce que la décision soit rédigée en anglais².

[9] L'intimée a reçu l'avis d'audience de la division d'appel, mais a choisi de ne pas participer à l'audience³. Elle s'est appuyée sur les observations écrites qu'elle a présentées au Tribunal.

QUESTIONS EN LITIGE

[10] La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en interprétant ou en appliquant mal les dispositions législatives applicables?

[11] La division générale a-t-elle fondé sa décision sur une conclusion de fait comportant une erreur grave en cherchant une condition ou une raison pour justifier le retard?

[12] Si la division générale a commis une erreur susceptible de révision, la division d'appel devrait-elle renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen, ou est-elle en mesure de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre?

¹ AD5 : Lettre de l'avocat de l'appelante à l'intention du Tribunal, datée du 5 mars 2019.

² AD6 : Courriel de l'appelante à l'intention du Tribunal, daté du 21 mars 2019.

³ AD4 : Mémoire de l'intimée à l'intention du Tribunal, daté du 1^{er} février 2019; courriel de l'intimée à l'intention du Tribunal, daté du 6 mars 2019.

ANALYSE

[13] L'appelante prétend que la division générale a commis des erreurs de droit et des erreurs graves dans sa conclusion de fait.

[14] L'intimée est d'avis que la division générale n'a commis aucune erreur susceptible de révision.

[15] Les seuls moyens d'appel devant la division d'appel sont que la division générale a commis une erreur de droit, n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence, ou 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 connaissance⁴.

[16] La division d'appel n'est pas tenue de faire preuve de déférence à l'égard de la division générale quant aux questions de justice naturelle, de compétence et de droit⁵. De plus, la division d'appel pourrait trouver une erreur de droit, qu'elle ressorte ou non à la lecture du dossier⁶. La division d'appel devrait faire preuve de déférence à l'endroit des conclusions de fait de la division générale, mais elle a compétence pour intervenir lorsque la division générale fonde sa décision sur une conclusion de fait comportant une erreur grave⁷. Lorsqu'une erreur mixte de fait et de droit commise par la division générale révèle une question juridique isolable, la division d'appel peut intervenir au titre de l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS)⁸.

[17] L'appel devant la division d'appel repose sur des questions distinctes d'erreurs de droit et d'erreurs graves commises dans les conclusions de fait, dont chacune révèle une question juridique isolable.

⁴ *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), art 58(1).

⁵ *Canada (Procureur général) c Paradis; Canada (Procureur général) c Jean*, 2015 CAF 242 au para 19; AD12 : exposé conjoint des faits et norme de contrôle aux para 18 et 19.

⁶ *Loi sur le MEDS*, art 58(1)(b).

⁷ *Loi sur le MEDS*, art 58(1)(c) et AD12.

⁸ *Garvey c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 118.

[18] Les points suivants ne sont pas contestés :

- a) Le prestataire a perdu son emploi en janvier 2017 et est décédé au début de juillet 2017.
- b) Le prestataire avait demandé et avait reçu des prestations d'assurance-emploi dans le passé, mais il n'avait pas présenté de demande de prestations en janvier 2017 ni ultérieurement.
- c) Le 17 août 2017, l'appelante a présenté une demande de prestations d'assurance-emploi au nom du prestataire. L'appelante a demandé à ce que la demande soit considérée comme ayant été présentée à une date antérieure (antidatée), plus précisément le 27 janvier 2017.
- d) La disposition législative applicable est l'article 10(4) de la Loi sur l'AE, qui prévoit qu'une demande « doit être considérée comme ayant été présentée à une date antérieure si [la partie] prestataire démontre qu'à cette date antérieure, [elle] remplissait les conditions requises pour recevoir des prestations et qu'[elle] avait, durant toute la période écoulée entre cette date antérieure et la date à laquelle [elle] présente sa demande, un motif valable justifiant son retard ».

[19] L'appel devant la division générale portait sur les questions suivantes :

- a) Les dispositions de la Loi sur l'AE et du Règlement sur l'AE relatives à une demande tardive et à une demande d'antidatation s'appliquent-elles de la même manière pour une demande déposée par une succession que pour une demande déposée par une partie prestataire?
- b) L'appelante a-t-elle prouvé l'existence d'un motif valable justifiant le retard tout au long de la période visée?

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en interprétant ou en appliquant mal les dispositions législatives applicables?

[20] Les parties s'entendent sur la disposition législative applicable. Elles ne sont pas d'accord quant à son interprétation et son application à la situation actuelle.

[21] Selon la description de la division générale, le critère juridique était qu'une partie prestataire doit prouver l'existence d'un motif valable tout au long de la période de retard en démontrant qu'elle a agi comme une personne raisonnable et prudente l'aurait fait dans les mêmes circonstances⁹.

[22] L'intimée soutient que l'article 10(4) de la Loi sur l'AE exige que la partie prestataire [traduction] « prouve l'existence d'un motif valable justifiant le retard tout au long de la période » et que selon la jurisprudence, pour le prouver, la partie prestataire doit démontrer qu'elle a agi comme une personne raisonnable et prudente l'aurait fait dans les mêmes circonstances¹⁰. Plus précisément, la partie prestataire doit établir qu'elle s'est acquittée de son obligation de « vérifie[r] assez rapidement » si elle a droit à des prestations et de s'assurer des droits et obligations que lui reconnaît la loi¹¹. De plus, l'ignorance de la loi, même de bonne foi, ne suffit pas pour établir un motif valable¹².

[23] L'appelante soutient que l'article 10(4) de la Loi sur l'AE doit être interprété d'une manière équitable et raisonnable selon les circonstances. Cela repose sur la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et d'éminents spécialistes de l'interprétation législative¹³. L'appelante fait valoir que pour adopter une interprétation large et équitable, il faut tenir compte du fait qu'une partie prestataire vivante peut donner un aperçu de ses circonstances, contrairement à une personne décédée. Par conséquent, lorsqu'une succession présente une demande, il faut s'éloigner du critère juridique habituel concernant le motif valable et de la personne raisonnable. Le critère juridique nécessitant un motif valable pour justifier le retard devrait plutôt être interprété de la façon suivante : est-il probable que certains facteurs aient empêché le prestataire de présenter une demande de prestations?

[24] L'appelante a déclaré que ses observations reposent sur trois piliers :

- a) Pour qu'une partie vulnérable puisse bénéficier d'un avantage, la possibilité ou

⁹ Décision de la division générale aux para 19 à 21 et 25.

¹⁰ *Canada (PG) c Albrecht*, [1985] 1 CF 710 (CA).

¹¹ *Canada (PG) c Kaler*, 2011 CAF 266; *Canada (PG) c Scott*, 2008 CAF 145.

¹² *Canada (PG) c Somwaru*, 2010 CAF 336.

¹³ *Godbout c Pagé*, [2017] 1 RCS 273; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 7; Elmer Driedger, *Construction of Statutes* [la construction des lois] (2^e édition, 1983), p 87.

l'avantage ne doit pas être refusé à cause d'un critère trop restrictif.

b) On ne peut pas compter uniquement sur le libellé de la loi.

c) L'interprétation de la disposition conférant des avantages ne devrait pas être mécanique.

[25] L'appelante fait valoir que la division générale a commis une erreur de droit en faisant ces trois choses dans son interprétation et son application de l'article 10(4) de la Loi sur l'AE. Plus précisément, l'appelante soutient que la division générale a interprété la disposition applicable de manière mécanique et trop restrictive en appliquant le critère relatif à la [traduction] « personne raisonnable ».

[26] L'arrêt *Godbout*¹⁴, cité par l'appelante, n'est pas d'une grande aide. Dans *Godbout*, les parties appelantes avaient subi des blessures dans un accident de voiture. Elles ont soutenu que leurs blessures s'étaient aggravées en raison du comportement de tierces parties (professionnels de la santé et agents de police). Elles ont cherché à intenter une action au civil contre ces tierces parties dans une province dotée d'un système d'assurance automobile sans égard à la responsabilité. La principale question en appel était de savoir si une personne blessée dans un accident de voiture, qui est admissible à une indemnité au titre de la *Loi sur l'assurance automobile* du Québec (Loi sur l'AA du Québec), mais dont l'état de santé s'est aggravé à la suite d'une faute commise par une tierce partie, peut intenter une action au civil contre cette tierce partie afin d'obtenir une indemnité pour blessures corporelles découlant de cette faute¹⁵. Dans ce contexte, il était nécessaire d'interpréter le libellé suivant : « un préjudice “causé dans un accident” au sens de la Loi [sur l'AA du Québec]¹⁶ ».

[27] L'appelante en l'espèce soutient que *Godbout* défend le principe que la possibilité de bénéficier d'un avantage ne devrait pas être refusée à une partie vulnérable en raison d'un critère juridique trop restrictif. Toutefois, la majorité de la Cour suprême du Canada dans cet arrêt a établi que les blessures des parties appelantes avaient été « causé[es] dans un accident », et que les parties appelantes étaient donc admissibles à l'indemnité prévue par la Loi sur l'AA du Québec. Par conséquent, elles n'étaient pas habilitées à engager d'autres procédures de

¹⁴ *Supra*, note 3.

¹⁵ *Godbout, supra*, note 13 au para 5.

¹⁶ *Ibid*, au para 6.

responsabilité civile contre les tierces parties. En effet, la Cour suprême du Canada a refusé d'accorder aux parties appelantes la possibilité de poursuivre les tierces parties en justice. Une minorité de la Cour a estimé que, parce que la disposition applicable créait une exception au droit général de la responsabilité civile, elle devait être interprétée de manière restrictive. À mon avis, ni la décision de la majorité ni celle de la minorité ne défend le principe invoqué par l'appelante. De plus, ni l'interprétation ni le contexte législatifs dans *Godbout* n'est pertinent à la présente affaire.

[28] Au mieux, l'arrêt *Godbout* est un exemple d'interprétation législative qui renforce les objectifs de la loi et qui est plausible, juste et raisonnable. L'appelante a également invoqué l'arrêt *Rizzo*¹⁷ et le texte de Driedger¹⁸ à l'appui de ces principes d'interprétation.

[29] Même en adoptant le principe moderne de l'interprétation législative – qui reconnaît que l'interprétation législative ne peut pas uniquement être fondée sur le libellé de la loi et que celui-ci doit être lu dans son contexte global, en ne tenant pas compte uniquement du sens ordinaire et grammatical, mais également de l'esprit et de l'objet de la Loi sur l'AE, ainsi que de l'intention du législateur – ce principe n'habilite pas les tribunaux à élargir les dispositions législatives.

[30] L'article 10(4) de la Loi sur l'AE exige que la partie prestataire [traduction] « prouve l'existence d'un motif valable justifiant le retard ». L'appelante m'invite à m'éloigner du critère juridique établi par la jurisprudence, selon lequel une partie prestataire doit démontrer qu'elle a agi comme une personne raisonnable et prudente l'aurait fait dans les mêmes circonstances, pour appuyer la question suivante : [traduction] « est-il probable que certains facteurs aient empêché le prestataire de présenter une demande de prestations? » L'appelante a proposé un critère en deux parties : 1) Existe-t-il une invalidité opérationnelle? 2) Dans l'affirmative, le prestataire était-il gravement malade?

¹⁷ *Supra*, note 13.

¹⁸ *Ibid.*

[31] Toutefois, je ne trouve aucun motif dans le libellé de la disposition ou de la jurisprudence me permettant d'adopter un critère juridique totalement différent dans les situations où une partie prestataire décédée pourrait avoir été atteinte d'une invalidité opérationnelle.

[32] La division générale n'a pas commis d'erreur de droit en appliquant le critère juridique selon lequel une partie prestataire doit prouver l'existence d'un motif valable tout au long de la période de retard en démontrant qu'elle a agi comme une personne raisonnable et prudente l'aurait fait dans les mêmes circonstances.

Question en litige n° 2 : La division générale a-t-elle fondé sa décision sur une conclusion de fait comportant une erreur grave en cherchant une condition ou une raison pour justifier le retard?

[33] Non. La division générale n'a pas fondé sa décision sur une conclusion de fait comportant une erreur grave.

[34] L'appelante soutient que la division générale a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée en cherchant une condition ou une raison pour justifier la présentation tardive de la demande du prestataire. L'appelante fait plutôt valoir que la division générale aurait dû vérifier s'il y avait une raison (ou plusieurs raisons possibles) qui avait [traduction] « probablement » empêché le prestataire de présenter une demande.

[35] L'appelante renvoie aux antécédents de dépendance à l'alcool et de dépression du prestataire, en plus des périodes précédentes pendant lesquelles il recevait des prestations d'assurance-emploi. L'argument avancé est que le prestataire avait déjà été admissible au bénéfice des prestations et qu'il l'aurait encore été s'il avait présenté une demande. Logiquement, il faudrait conclure que quelque chose l'a empêché de présenter une demande de prestations d'assurance-emploi à ce moment-là, et que cette [traduction] « chose » était probablement ses problèmes de santé.

[36] Les arguments de l'appelante contiennent certaines lacunes, notamment l'absence d'éléments de preuve. Il n'y a aucun élément de preuve médicale concernant les antécédents

médicaux du prestataire (dépression ou dépendance à l'alcool) dans le dossier d'appel. Lors de l'audience devant la division générale, les sœurs du prestataire ont déclaré ce qui suit :

- a) Elles communiquaient rarement avec le prestataire. Dans les mois précédant son décès, le prestataire n'a communiqué avec aucun membre de sa famille.
- b) Elles ne savaient pas pourquoi il n'avait pas présenté de demande de prestations d'assurance-emploi, alors qu'il l'avait fait au cours des années précédentes.
- c) Les examens médicaux posthumes n'ont pas permis d'établir que le prestataire était atteint d'une maladie physique ou mentale particulière avant son décès. La cause du décès est inconnue.

[37] Dans *Canada (PG) c Scott*¹⁹, la Cour d'appel fédérale a autorisé le contrôle judiciaire de la décision d'un juge-arbitre concernant une demande antidatée en matière d'assurance-emploi au titre de l'article 10(4) de la Loi sur l'AE. Le juge-arbitre avait accepté le motif valable justifiant le retard selon lequel la partie prestataire avait déclaré devant le conseil arbitral qu'elle craignait d'être accusée d'avoir essayé d'abuser du système. Le conseil avait tenu compte de ce facteur pour conclure que la partie prestataire n'avait pas fait preuve de diligence. Toutefois, la partie prestataire a fait valoir devant la Cour d'appel fédérale que le conseil n'avait pas tenu compte de cet argument. La Cour d'appel fédérale a annulé la décision du juge-arbitre en déclarant ce qui suit :

[...] la défenderesse n'a pas subi un tel préjudice parce qu'elle a présenté devant le juge-arbitre le même argument qu'elle avait fait valoir devant le conseil. Il incombait donc au juge-arbitre d'examiner et d'apprécier l'argument, ce qu'il n'a pas fait. Il ne lui suffisait pas de déclarer « que ces observations pourraient expliquer pourquoi elle n'a pas présenté sa demande de prestations plus tôt et constituer un motif de retard valable » (non souligné dans l'original). Ou bien la crainte de la défenderesse était une bonne explication ou bien elle ne l'était pas. Le fait de décrire l'un des effets possibles de l'argument sans rien ajouter n'équivaut pas à statuer sur le bien-fondé de l'argument. La réponse demeure dans le domaine des conjectures.

[38] L'appelante invite la division d'appel à conclure que l'état de santé du prestataire aurait pu fournir une explication quant au motif valable justifiant la présentation tardive de sa demande

¹⁹ *Supra*, note 11 au para 11.

de prestations. La Cour d'appel fédérale a décrit ce type d'analyse comme « [demeurant] dans le domaine des conjectures ». Il n'y a aucun élément de preuve concernant l'état de santé du prestataire ni concernant la présentation tardive de sa demande de prestations d'assurance-emploi. Même si l'argument de l'appelante aurait pu fournir une explication, cela ne suffit pas pour [traduction] « prouver l'existence d'un motif valable justifiant le retard tout au long de la période ».

[39] La division générale n'a commis aucune erreur susceptible de révision en cherchant des éléments de preuve démontrant une raison pour justifier le retard. La Cour d'appel fédérale a statué qu'il incombe au tribunal autorisé d'examiner les questions en matière d'assurance-emploi, ainsi que de prendre en considération et d'apprécier les arguments des parties. La division générale a suivi ces directives et n'a pas fondé sa décision sur une conclusion de fait comportant une erreur grave.

Question en litige n° 3 : Si la division générale a commis une erreur susceptible de révision, la division d'appel devrait-elle renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen, ou est-elle en mesure de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre?

[40] Comme j'ai établi que la division générale n'avait pas commis d'erreur susceptible de révision, la question concernant la réparation appropriée ne nécessite pas d'examen.

CONCLUSION

[41] L'appel est rejeté.

Shu-Tai Cheng
Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 24 avril 2019
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	Y. L. et H. L., coexécutrices testamentaires de la succession

	<p>de D. L. (appelante)</p> <p>Kelly Lamrock, représentant de l'appelante</p>
--	---