



[TRADUCTION]

Citation : *DS c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 712

Numéro de dossier du Tribunal : GE-20-736

ENTRE :

D. S.

Appelant (prestataire)

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée (Commission)

DÉCISION INTERLOCUTOIRE
Division générale – Section de l'assurance-emploi

DÉCISION INTERLOCUTOIRE

RENDUE PAR : Solange Losier

DATE DE LA DÉCISION

INTERLOCUTOIRE : Le 12 février 2021

DÉCISION INTERLOCUTOIRE

[1] Le présent appel soulève une question constitutionnelle qui ne remplit pas les exigences. Par conséquent, le prestataire ne peut pas présenter ses prétentions constitutionnelles et la procédure habituelle reprendra pour que l'appel soit instruit sur le fond.

CONTEXTE

[2] Le prestataire a déposé un avis d'appel au Tribunal de la sécurité sociale pour contester la décision de révision rendue par la Commission de l'assurance-emploi du Canada sur la question du départ volontaire et de la disponibilité pour le travail (voir les pages GD2-1 à GD2-20 du dossier d'appel).

[3] Dans sa décision de révision, la Commission a établi que le prestataire avait quitté volontairement son emploi sans justification, qu'il n'était pas disponible pour travailler et qu'une pénalité pour fausse déclaration était réduite à un avertissement (pages GD2-19 à GD2-20 et GD3B-64 à GD3B-65¹). De plus, la Commission a également rendu une décision de révision sur la question d'une violation classée comme « très grave ». Elle l'a annulée, tranchant ainsi en faveur du prestataire (pages GD31-1 à GD31-3).

[4] L'audience initiale sur le fond de l'affaire devait avoir lieu le 31 mars 2020 (documents GD1 et GD8). À cette audience, le prestataire a soulevé des prétentions constitutionnelles fondées sur la *Charte canadienne des droits et libertés*². Par conséquent, l'audience sur le fond a été ajournée et une téléconférence préparatoire a eu lieu devant un autre membre du Tribunal le 14 avril 2020 (pages GD12A-1 à GD12A-4).

[5] Le prestataire, son représentant et la représentante de la Commission ont assisté à la conférence préparatoire pour discuter des prochaines étapes et des échéances que le prestataire devait respecter pour le dépôt de l'avis d'appel mettant en cause la *Charte*, comme l'exige l'article 20(1)(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*. J'appellerai cela un « avis de question constitutionnelle » dans la présente décision interlocutoire (documents GD15, GD16,

¹ Voir la décision de révision rendue par la Commission le 5 février 2020.

² Voir la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), c 11.

GD17 et GD18³). Le prestataire a déposé son avis de question constitutionnelle au Tribunal le 21 mai 2020 et une copie du document a été transmise à la Commission (pages GD19-1 à GD19-75).

[6] Le 9 juillet 2020, j'ai examiné l'avis de question constitutionnelle et les observations des deux parties. J'ai rendu une décision interlocutoire sur la question de la compétence et j'ai reporté ma décision sur l'avis de question constitutionnelle. Le prestataire a porté cette décision interlocutoire en appel à la division d'appel du Tribunal. À la division d'appel du Tribunal, les parties ont conclu une entente de règlement. Elles ont aussi décidé que la division générale avait la compétence nécessaire pour trancher la question de savoir si le prestataire avait fait sciemment de fausses déclarations. Par conséquent, la question des fausses déclarations a été ajoutée à la liste des questions sur lesquelles la division générale devait statuer⁴ (pages GD23-1 à GD23-4).

[7] Par la suite, la Commission a déposé ses observations sur le caractère suffisant de l'avis de question constitutionnelle du prestataire. Une copie des observations a été remise au prestataire (pages GD30-1 à GD30-463 et GD31-1 à GD31-3).

QUESTION EN LITIGE

[8] Je dois décider si l'appel du prestataire soulève une question constitutionnelle qui remplit les exigences⁵.

ANALYSE

[9] Je ne peux pas trancher des questions relatives à la *Charte* sans bien comprendre le contexte factuel qui a mené à la violation alléguée ou au non-respect allégué des droits d'une personne et sans me concentrer sur la partie précise de la loi qui en est à l'origine⁶. Pour cette raison, les prestataires qui ont l'intention de soulever des questions relatives à la *Charte* dans le cadre de leur appel doivent déposer auprès du Tribunal un avis qui précise l'article de loi en

³ Voir l'article 20(1)(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

⁴ La question des fausses déclarations était pertinente et elle a été ajoutée parce que la Commission avait donné un avertissement au prestataire.

⁵ Voir l'article 20(1)(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

⁶ La Cour suprême du Canada a expliqué ce principe général dans la décision *Mackay c Manitoba*, [1989] 2 RCS 357.

cause et qui présente de brèves observations à l'appui de la question soulevée⁷. Si je suis convaincue que la partie a établi ce fondement, elle doit alors déposer un document plus détaillé (appelé le « dossier »), qui comprend les éléments de preuve, ses observations et la jurisprudence sur laquelle elle a l'intention de s'appuyer.

[10] L'article 20(1)(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* n'impose pas un fardeau trop lourd aux prestataires qui cherchent à contester la constitutionnalité de certains aspects de la législation conférant des prestations, comme les prestations d'assurance-emploi⁸. Cependant, je dois rejeter l'avis de question constitutionnelle déposé par une personne qui ne précise pas la loi qu'elle a l'intention de mettre en cause ou qui ne donne aucun aperçu de sa prétention constitutionnelle⁹. Il ne suffit pas de faire des références générales et indirectes à la *Charte* sans fournir d'autres précisions¹⁰. Les observations des prestataires doivent être assez précises pour permettre à la personne qui doit rendre une décision de voir les grandes lignes d'une prétention tirée de la *Charte*¹¹.

Avis d'appel modifié et avis de question constitutionnelle déposés par le prestataire

[11] Le 21 mai 2020, le prestataire a déposé un avis d'appel modifié ainsi qu'un avis de question constitutionnelle¹² (pages GD19-1 à GD19-75). Il soutient que l'article 125(14) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et l'article 32 du *Règlement sur l'assurance-emploi* contreviennent aux articles 1, 7, 10, 11, 15 et 24 de la *Charte* (page GD19-75).

[12] L'article 125(14) de la *Loi sur l'assurance-emploi* est ainsi rédigé : « Dans les poursuites pour infraction à la présente loi, à l'exception de la partie IV, la production d'une déclaration, d'un certificat, d'une réponse ou d'un état requis en vertu de cette partie ou d'un règlement et présentés comme ayant été déposés, remis, fournis ou signés par ou pour la personne inculpée de l'infraction constitue, à défaut de preuve contraire, la preuve que la déclaration, le certificat, l'état ou la réponse ont été déposés, remis, fournis ou signés par ou pour elle. »

⁷ Voir l'article 20(1)(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

⁸ Voir la décision *RS c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2017 CanLII 84970.

⁹ Voir la décision *Canada (Procureur général) c Stewart*, 2018 CF 768.

¹⁰ Voir la décision *Langlois c Canada (Procureur général)*, 2018 CF 1108.

¹¹ Voir la décision *Law c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 RCS 497.

¹² Voir l'article 113 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[13] L'article 32 du *Règlement sur l'assurance-emploi* est écrit en ces termes : « Pour l'application des articles 18 et 152.19 de la Loi, est un jour ouvrable chaque jour de la semaine sauf le samedi et le dimanche. »

[14] Pour appuyer sa position, le prestataire fait référence à l'ensemble du contenu de l'avis d'appel modifié qu'il a déposé le 21 mai 2020 (pages GD19-1 à GD19-75). Il soutient également que la procédure suivie par l'enquêtrice et la Commission comprenait des actions et des abstentions précises qui violaient les articles de la *Charte* mentionnés au paragraphe 11 ci-dessus (page GD19-75). Le prestataire fait aussi valoir que l'article 125(14) de la *Loi sur l'assurance-emploi* est une procédure pénale et que même s'il n'a pas été poursuivi au criminel, il aurait pu aller en prison à l'issue de l'enquête de la Commission. Il affirme qu'il y avait un risque de préjudice important et d'atteinte à sa réputation.

Réponse de la Commission

[15] En réponse à l'avis d'appel modifié et à l'avis de question constitutionnelle déposés par le prestataire, la Commission a d'abord soutenu que les questions de droit et de fait n'étaient pas assez claires et précises pour lui permettre de comprendre les prétentions du prestataire ou de répondre avant la date limite initiale¹³ (pages GD3-20 à GD3-28). Elle a alors soulevé des questions de compétence¹⁴ et fait valoir que l'article 125(14) de la *Loi sur l'assurance-emploi* n'était pas pertinent parce que le prestataire n'avait pas été accusé au criminel et qu'il ne s'agissait pas d'une affaire criminelle.

[16] Ensuite, la Commission a présenté ses observations sur le caractère suffisant de l'avis de question constitutionnelle du prestataire (pages GD30-1 à GD30-463). Elle soutient que le prestataire n'a pas expliqué en quoi les dispositions législatives violaient ou ne respectaient pas les droits que la *Charte* lui garantit. Plus précisément, elle fait valoir que le prestataire n'a pas rempli les exigences de l'article 20, car il a relevé des dispositions qui ne s'appliquent pas et il

¹³ La date limite a été reportée au 6 juillet 2020 à la demande du prestataire (voir les pages GD18-1 à GD18-3 du dossier d'appel).

¹⁴ Les questions de compétence ont été abordées dans la décision interlocutoire que la division générale a rendue le 9 juillet 2020 et dans la décision subséquente que la division d'appel a rendue le 9 septembre 2020 (voir les pages GD23-1 à GD23-4).

n'a formulé aucune prétention constitutionnelle dans ses observations (pages GD19-1 à GD19-75 et GD27-1 à GD27-3).

[17] La Commission fait valoir que l'article 125(14) de la *Loi sur l'assurance-emploi* ne s'applique pas et devrait être rayé de l'avis de question constitutionnelle parce qu'elle n'a pas poursuivi le prestataire pour une infraction criminelle. Elle ajoute qu'il a relevé l'article 32 du *Règlement sur l'assurance-emploi* comme étant discriminatoire, mais qu'il n'a montré aucune distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue, comme l'exige l'article 15(1) de la *Charte*.

[18] La Commission soutient également que la « présomption de non-disponibilité » à laquelle le prestataire fait référence ne figure pas dans la *Loi sur l'assurance-emploi* et que le prestataire n'a pas cerné la disposition précise qu'il conteste.

[19] La Commission fait valoir qu'il faut rejeter la partie constitutionnelle de l'appel et instruire l'affaire comme un appel ordinaire.

Le prestataire s'est-il conformé à l'article 20(1)(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*?

[20] Non, je conclus que l'avis de question constitutionnelle déposé par le prestataire ne remplit pas les exigences pour les motifs suivants¹⁵.

[21] J'ai examiné l'avis de question constitutionnelle et les observations du prestataire (pages GD19-1 à GD19-75 et GD27-1 à GD27-3).

[22] Je reconnais que le prestataire a relevé deux dispositions qu'il veut contester : l'article 125(14) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et l'article 32 du *Règlement sur l'assurance-emploi*.

[23] Le prestataire soutient que l'enquête de la Commission aurait pu entraîner à la fois une amende et un emprisonnement au titre de l'article 135(b) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Il soutient que l'agente de la Commission aurait dû informer le prestataire de son droit à une avocate ou à un avocat au titre de la *Charte* puisque l'enquête aurait pu entraîner une peine

¹⁵ Voir l'article 20(1)(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

d'emprisonnement ou une pénalité réglementaire (page GD19-20). Il fait valoir qu'il s'agit d'une procédure pénale et que, pour cette raison, elle met en cause ses droits garantis par les articles 7 et 11 de la *Charte*.

[24] Le prestataire s'appuie sur une décision de la Cour suprême du Canada¹⁶ pour soutenir que l'emprisonnement est toujours une véritable conséquence pénale et qu'une disposition qui inclut la possibilité d'un emprisonnement sera de nature criminelle, quelle que soit la sanction réellement imposée (page GD19-20).

[25] Le prestataire ajoute que la Commission a conclu à une fausse déclaration et imposé une inadmissibilité aux prestations d'assurance-emploi pendant cinq ans ou pour les deux premières demandes où il remplit les conditions requises. Il soutient que la portée des fonctions de la Commission est vaste, ce qui exige un haut niveau d'équité, même s'il ne s'agissait pas d'une procédure pénale.

[26] Les observations de la Commission sur cette question m'ont persuadée. Je conviens que l'article 125(14) de la *Loi sur l'assurance-emploi* ne s'applique pas dans la présente affaire. Le prestataire n'a pas été poursuivi pour une infraction parce que ni la police ni la Commission n'ont déposé de dénonciation ou de plainte¹⁷. La *Loi sur l'assurance-emploi* permet à la Commission d'intenter des poursuites dans certaines circonstances, mais une telle disposition ne s'appliquait pas dans ce cas-ci. Les résultats de l'enquête de la Commission l'ont amenée à imposer au prestataire une inadmissibilité aux prestations d'assurance-emploi, à exclure le prestataire du bénéfice des prestations et à lui donner un avertissement pour fausse déclaration.

[27] La décision de la Cour suprême du Canada¹⁸ citée par le prestataire portait sur une sanction pécuniaire imposée aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Dans cette affaire, une avocate participant à un programme de dons a délivré 135 reçus aux fins de l'impôt. Elle a rédigé et signé une opinion juridique qu'elle savait lacunaire et trompeuse. Le ministre du Revenu national a refusé les 135 reçus d'impôt, ce qui a entraîné l'imposition d'une grosse amende administrative (546 747 \$) à l'avocate.

¹⁶ Voir la décision *Guindon c Canada*, 2015 CSC 41.

¹⁷ Voir l'article 125(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

¹⁸ Voir la décision *Guindon c Canada*, 2015 CSC 41.

[28] La Cour a examiné une question de procédure relative à l'avis mettant en cause la *Charte*, qui, je le souligne, ne s'applique pas dans la présente affaire. Toutefois, elle s'est également penchée sur la question de fond, à savoir si la sanction pécuniaire administrative constituait une véritable conséquence pénale et offrait les protections prévues à l'article 11 de la *Charte*. La Cour a fourni une analyse pour vérifier si la procédure était « de nature criminelle » et si de véritables conséquences pénales en découlaient.

[29] La Cour a analysé quelques facteurs, y compris la question de savoir si le montant de la pénalité était conforme à la nature de l'inconduite et si le montant était nécessaire à la réalisation des objectifs de la réglementation. Dans l'affaire jugée par la Cour, celle-ci a décidé que la pénalité imposée visait à décourager le non-respect des règles. Elle a reconnu que le montant de la pénalité était élevé (546 747 \$), mais qu'il ne s'agissait tout de même pas d'une véritable conséquence pénale. En fin de compte, la Cour a décidé que la pénalité n'était pas de nature criminelle, ce qui voulait dire qu'elle n'a pas déclenché l'application des garanties procédurales prévues à l'article 11 de la *Charte*. Par conséquent, la sanction pécuniaire a été maintenue.

[30] Je juge que le prestataire n'a pas fourni les grandes lignes de ses prétentions constitutionnelles sur cette question. La *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit la possibilité d'un emprisonnement, mais la Commission n'a jamais tenté de poursuivre le prestataire pour une infraction. Il a été déclaré inadmissible aux prestations d'assurance-emploi et exclu du bénéfice des prestations à la suite d'allégations voulant qu'il ait quitté volontairement son emploi sans justification, qu'il n'ait pas été disponible pour travailler et qu'il ait fait de fausses déclarations, qui ont donné lieu à un avertissement.

[31] Je ne suis pas convaincue qu'il s'agit d'une procédure pénale sous la protection de la *Charte* simplement parce que la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit la possibilité d'un emprisonnement. Le prestataire n'a pas démontré qu'il remplit le critère de la nature criminelle qui lui permettrait de bénéficier des protections prévues à l'article 11 de la *Charte*. Le prestataire n'a pas établi de lien clair avec un moyen tiré de la *Charte*, et les références générales et indirectes ne suffisent pas.

[32] Je reconnais qu'une sanction pécuniaire administrative peut bénéficier de la protection prévue à l'article 11 de la *Charte* si elle est interprétée comme une sanction pénale. Dans la

présente affaire, aucune sanction pécuniaire n'a été imposée au prestataire pour sa conduite présumée parce que la pénalité pour fausse déclaration a été réduite à un avertissement.

Toutefois, je reconnais que le prestataire a maintenant un trop-payé, car la Commission a établi rétroactivement qu'il était inadmissible aux prestations d'assurance-emploi qu'il avait déjà reçues.

[33] Le prestataire n'a pas expliqué comment l'avertissement découlant de la conclusion sur une fausse déclaration pourrait nuire gravement à ses perspectives d'emploi. Il soutient que des conséquences graves lui ont été imposées parce qu'il est inadmissible aux prestations d'assurance-emploi pendant cinq ans ou pour les deux premières demandes où il remplit les conditions requises (page GD19-20). Cependant, cette affirmation est inexacte, car la Commission a annulé sa décision sur la question de la violation et a tranché en sa faveur. Une copie de cette décision figure au dossier (page GD31-2).

[34] Le prestataire n'a pas démontré ni expliqué la façon dont ses droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ont été violés ou non respectés au sens de l'article 7 de la *Charte*. Il soutient que l'article 32 du *Règlement sur l'assurance-emploi* pourrait le priver de sa liberté et de la sécurité de sa personne, mais il ne décrit ni n'explique la façon dont cela pourrait se produire.

[35] Le prestataire n'a pas montré en quoi l'article 32 du *Règlement sur l'assurance-emploi* est discriminatoire. La personne qui invoque une violation au titre de l'article 15(1) de la *Charte* doit établir l'existence d'un traitement qui est différent au sens de la loi et qui constitue une discrimination fondée sur un motif énuméré ou analogue. Dans ses observations, le prestataire doit présenter au moins certains faits et certaines explications qui donneraient un aperçu d'une prétention selon laquelle ses droits garantis par l'article 15 de la *Charte* ont été violés. Il ne l'a toutefois pas fait.

[36] Le prestataire soutient que les personnes qui ont des horaires de travail différents, selon ce que la loi considère comme des « jours ouvrables », sont traitées différemment. L'article 32 du *Règlement sur l'assurance-emploi* précise que le samedi et le dimanche ne sont pas considérés comme des « jours ouvrables » réguliers lorsqu'il s'agit de la disponibilité pour le

travail¹⁹. Dans ses observations, le prestataire ne cerne aucune distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue, mais il reconnaît qu'il est conscient de cette exigence lorsqu'il donne un autre exemple, comme la religion. Je remarque que la religion n'est pas un motif énuméré dans la présente affaire.

[37] Le prestataire soutient que son admissibilité future aux prestations est touchée, mais les tribunaux ont déjà établi que le fait de priver une personne d'un avantage financier ne contrevient pas à l'article 15 de la *Charte*²⁰.

[38] Le prestataire a indiqué qu'il conteste l'article 125(14) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et l'article 32 du *Règlement sur l'assurance-emploi*. Toutefois, il mentionne une « présomption de non-disponibilité » sans souligner la disposition précise qu'il conteste. Je juge qu'il n'a pas précisé la loi ou la disposition qu'il conteste et qu'il n'a pas jeté les bases de sa prétention. Compte tenu du volume des observations, je ne peux pas déduire la disposition qu'il pourrait vouloir contester.

[39] Je conclus que l'avis de question constitutionnelle et les observations du prestataire ne décrivent et n'établissent aucun lien clair permettant d'expliquer comment les droits que la *Charte* lui garantit ont été violés ou non respectés. Je remarque que le prestataire a déjà été invité à modifier son avis de question constitutionnelle et ses observations, mais qu'il ne l'a pas fait. Par conséquent, j'ai rendu une décision qui s'appuie sur les documents qu'il a déposés (document GD25).

CONCLUSION

[40] Le prestataire ne peut pas présenter ses prétentions constitutionnelles, mais il peut présenter ses éléments de preuve et d'autres arguments à une audience régulière sur le fond. On communiquera avec les parties pour les informer des prochaines étapes.

Solange Losier
Membre de la division générale

¹⁹ Il y a des exceptions lorsque les prestataires ont des antécédents établis.

²⁰ Voir la décision *Granovsky c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [2000] 1 RCS 703.