



[TRADUCTION]

Citation : *MS c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2023 TSS 277

Tribunal de la sécurité sociale du Canada
Division d'appel

**Décision relative à une demande de
permission d'en appeler**

Demanderesse : M. S.
Défenderesse : Commission de l'assurance-emploi du Canada

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du
22 décembre 2022
(GE-22-1627)

Membre du Tribunal : Pierre Lafontaine
Date de la décision : Le 15 mars 2023
Numéro de dossier : AD-23-99

Décision

[1] La permission d'en appeler est refusée. Par conséquent, l'appel n'ira pas de l'avant.

Aperçu

[2] La demanderesse (la prestataire) a été suspendue de son emploi parce qu'elle ne s'était pas conformée à la politique contre la COVID-19 établie par l'employeur (la politique)¹. L'employeur ne lui a pas accordé d'exemption pour des raisons religieuses. La prestataire a ensuite demandé des prestations régulières d'assurance-emploi.

[3] La défenderesse (la Commission) a jugé que la prestataire a été suspendue en raison d'une inconduite. Après révision, la Commission a maintenu sa décision initiale. La prestataire a interjeté appel de la décision en révision devant la division générale.

[4] La division générale a conclu que l'employeur avait suspendu la prestataire parce qu'elle ne s'était pas conformée à sa politique. Elle n'a pas obtenu d'exemption pour des raisons religieuses. La division générale a conclu que la prestataire savait que l'employeur était susceptible de la suspendre dans ces circonstances. La division générale a conclu que le non-respect de la politique était la cause de sa suspension. Elle a conclu que la prestataire a été suspendue de son emploi en raison d'une inconduite.

[5] La prestataire demande la permission d'en appeler de la décision de la division générale auprès de la division d'appel. La prestataire soutient que la division générale n'a pas respecté un principe de justice naturelle et a commis des erreurs de fait ou de droit lorsqu'elle a conclu qu'elle était suspendue en raison d'une inconduite.

¹ L'employeur la qualifie de « politique sur la procédure de divulgation de l'immunisation relative à la santé et à l'innocuité ».

[6] Je dois décider si la prestataire a soulevé une erreur susceptible de révision commise par la division générale sur le fondement de laquelle l'appel pourrait être accueilli.

[7] Je refuse la permission d'en appeler parce que l'appel de la prestataire n'a aucune chance raisonnable de succès.

Question en litige

[8] La prestataire soulève-t-elle une erreur susceptible de révision commise par la division générale sur le fondement de laquelle l'appel pourrait être accueilli?

Analyse

[9] L'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* énonce les seuls moyens d'appel d'une décision de la division générale. Les erreurs susceptibles de révision sont les suivantes :

1. Le processus d'audience de la division générale n'était pas équitable d'une façon ou d'une autre.
2. La division générale ne s'est pas prononcée sur une question qu'elle aurait dû trancher. Ou encore, elle s'est prononcée sur une question qu'elle n'avait pas le pouvoir de trancher.
3. La division générale a fondé sa décision sur une erreur de fait importante.
4. La division générale a rendu une décision entachée d'une erreur de droit.

[10] La demande de permission d'en appeler est une étape préliminaire à une audition sur le fond de l'affaire. Il s'agit d'un premier obstacle que la prestataire doit franchir, mais le fardeau est ici inférieur à celui dont elle devra s'acquitter à l'audience relative à l'appel sur le fond. À l'étape de la permission d'en appeler, la prestataire n'a pas à prouver le bien-fondé de ses prétentions. Elle doit plutôt établir que l'appel a une

chance raisonnable de succès compte tenu d'une erreur susceptible de révision. En d'autres termes, elle doit établir que l'on peut soutenir qu'il existe une erreur susceptible de révision sur le fondement de laquelle l'appel pourrait être accueilli.

[11] Par conséquent, avant que je puisse accorder la permission d'interjeter appel, je dois être convaincu que les motifs d'appel correspondent à l'un ou l'autre des moyens d'appel mentionnés précédemment et qu'au moins l'un des motifs a une chance raisonnable de succès.

La prestataire soulève-t-elle une erreur susceptible de révision de la division générale sur le fondement de laquelle l'appel pourrait être accueilli?

[12] À l'appui de sa demande de permission d'en appeler devant la division d'appel, la prestataire soumet ce qui suit :

- a) Il était déraisonnable qu'elle n'ait droit qu'à 24 jours pour répondre à la lettre d'intention de la division générale de rejeter sommairement son appel.
- b) La membre de la division générale n'avait pas l'expérience nécessaire pour statuer sur son argument fondé sur l'article 29(c) de la *Loi sur l'assurance-emploi (Loi)*. La prestataire s'est donc vu refuser le droit d'être entendue sur son argument le plus important.
- c) La membre de la division générale a fait preuve de partialité en n'enquêtant pas au sujet de l'employeur, en ne statuant pas sur la conduite de la Commission pendant le processus de demande et en tentant de rejeter sommairement son dossier.
- d) La personne qui a décidé de rejeter sommairement sa cause n'était pas la membre de la division générale.
- e) Les dispositions législatives qu'elle a présentées dans sa demande d'appel n'ont pas été mentionnées dans la décision de la division générale.
- f) La division générale a accordé plus de préséance à la procédure de l'employeur qu'à la Constitution, aux lois du travail et de la sécurité, à la convention collective et aux politiques, afin d'appliquer incorrectement l'article 29(c).
- g) L'employeur a fait preuve de discrimination à son égard et a violé ses droits de la personne et ses droits constitutionnels.

- h) Elle s'est conformée à la procédure de l'employeur en demandant une exemption pour des motifs religieux.
- i) L'employeur n'avait pas de politique.
- j) Elle a été mise en congé non disciplinaire et non en congé sans solde, ce qui a un sens différent dans sa convention collective.
- k) L'employeur ne qualifie pas ses gestes d'inconduite.
- l) Elle n'a pas perdu son emploi en raison d'une inconduite au sens de la *Loi*.

[13] La prestataire soutient que la division générale a commis une erreur lorsqu'elle n'a pas appliqué l'article 29(c) de la *Loi* à sa situation. Elle fait valoir que la membre de la division générale aurait dû enquêter davantage au sujet de son employeur et qu'elle ne possédait pas l'expérience requise pour statuer sur son argument fondé sur l'article 29(c).

[14] Le rôle de la division générale est d'examiner les éléments de preuve que lui présentent les deux parties pour déterminer les faits pertinents à la question juridique dont elle est saisie, et d'expliquer, dans sa décision écrite, la décision qu'elle rend concernant ces faits. Il n'appartient pas à la division générale d'enquêter au sujet de l'employeur ou de statuer sur la conduite de la Commission pendant le processus de demande.

[15] Je note que la division générale a expressément abordé dans sa décision l'argument de la prestataire concernant l'article 29(c) de la *Loi*.

[16] La division générale a estimé que la prestataire a affirmé catégoriquement qu'elle a été mise en congé sans solde involontaire. Elle a pris en compte que la prestataire a souligné qu'elle n'avait pas demandé le congé et que la décision unilatérale de son employeur de la mettre en congé sans solde constituait une violation de sa convention collective pouvant faire l'objet d'un grief.

[17] La division générale a conclu à juste titre que l'article 29(c) de la *Loi* s'applique aux prestataires qui ont quitté volontairement leur emploi ou qui ont pris volontairement

un congé de leur emploi. Le terme « volontairement » s'applique à la fois au départ et à la prise d'un congé autorisé.

[18] La preuve démontre que l'employeur a empêché la prestataire de travailler à compter du 1^{er} novembre 2021. La prestataire a reconnu qu'elle n'avait pas demandé de congé et qu'elle aurait continué de travailler n'eût été la politique. L'employeur a empêché la prestataire de travailler même s'il y avait du travail.

[19] La preuve établit clairement que la prestataire n'avait pas demandé de congé et qu'elle n'avait pas quitté volontairement son emploi. En outre, la prestataire aurait pu continuer de travailler, n'eût été la politique. Il est clair que l'article 29(c) de la *Loi* ne s'applique pas dans son cas.

[20] Par conséquent, la membre de la division générale n'avait pas à aborder dans sa décision tous les arguments liés à l'article 29(c) qui ont été présentés par la prestataire dans sa demande d'appel et pendant l'audience.

[21] Comme la preuve démontre que la prestataire n'était pas autorisée à se présenter au travail à la suite de la décision de l'employeur, la division générale devait décider si la prestataire avait été suspendue de son emploi en raison d'une inconduite².

[22] La notion d'inconduite ne signifie pas qu'il est nécessaire que le comportement fautif découle d'une intention coupable; il suffit que l'inconduite soit consciente, voulue ou intentionnelle. Autrement dit, pour constituer une inconduite, l'acte reproché doit avoir été délibéré ou du moins procéder d'une telle insouciance ou négligence que l'on pourrait dire que l'employé a délibérément décidé de ne pas tenir compte des répercussions que ses actes auraient sur son rendement.

[23] Il est bien établi que le rôle de la division générale n'est pas de juger de la sévérité de la sanction de l'employeur ou d'établir si l'employeur a été coupable d'inconduite en suspendant la prestataire de telle manière que sa suspension était

² Au sens de l'article 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

injustifiée, mais plutôt de décider si la prestataire était coupable d'inconduite et si cette inconduite a mené à sa suspension³.

[24] La division générale a conclu qu'elle avait été suspendue parce qu'elle refusait de suivre la politique (ou la procédure) de l'employeur qui avait été mise en œuvre pour protéger le personnel et la population étudiante pendant la pandémie. Elle avait été informée de la politique de l'employeur qui était en vigueur et elle a eu le temps de s'y conformer. Elle n'a pas obtenu d'exemption pour des raisons religieuses. La prestataire a refusé intentionnellement; ce refus était délibéré. Il s'agissait de la cause directe de sa suspension. La division générale a conclu que la prestataire savait que son refus de se conformer à la politique pouvait entraîner sa suspension.

[25] La division générale a conclu à partir de la preuve prépondérante que le comportement de la prestataire constituait une inconduite.

[26] Il est bien établi que le non-respect voulu de la politique de l'employeur constitue une inconduite au sens de la *Loi*⁴. Le non-respect d'une politique dûment approuvée par un gouvernement ou une industrie est également considéré comme une inconduite au sens de la *Loi*⁵.

[27] La prestataire soutient que le fait d'être forcée à prendre un congé sans solde sans consentement constitue une violation de la convention collective que son syndicat a négociée avec l'employeur.

[28] Il n'était pas nécessaire que la division générale décide si l'employeur pouvait mettre la prestataire en « congé sans solde » en vertu de sa convention collective pour avoir refusé de se conformer à sa politique. Il est bien établi que la procédure

³ Arrêt *Canada (Procureur général) c Marion*, 2002 CAF 185; arrêt *Fleming c Canada (Procureur général)*, 2006 CAF 16.

⁴ Arrêts *Canada (Procureur général) c Belleavance*, 2005 CAF 87 et *Canada (Procureur général) c Gagnon*, 2002 CAF 460.

⁵ Décisions CUB 71744 et CUB 74884.

disciplinaire d'un employeur n'est pas pertinente pour décider de l'inconduite en vertu de la *Loi*⁶.

[29] La prestataire soutient en outre que la division générale n'a pas considéré que l'employeur n'avait pas pris des mesures d'adaptation pour elle, que l'employeur avait commis de la discrimination à son endroit et que la politique de l'employeur violait ses droits au travail, ses droits de la personne et ses droits constitutionnels.

[30] Nul ne conteste le fait que l'employeur a l'obligation de prendre toutes les précautions raisonnables pour protéger la santé et la sécurité de son personnel au travail. Dans la présente affaire, l'employeur a suivi les recommandations du médecin hygiéniste en chef de l'Ontario pour mettre en œuvre sa propre politique visant à protéger la santé de l'ensemble du personnel et de la population étudiante pendant la pandémie⁷. La politique était en vigueur lorsque la prestataire a été suspendue.

[31] La question de savoir si l'employeur a omis de prendre des mesures d'adaptation à l'égard de la prestataire, ou si la politique de l'employeur portait atteinte aux droits à l'emploi de la prestataire, ou si l'employeur violait ses droits de la personne et ses droits constitutionnels relève d'une autre instance. Le Tribunal n'est pas l'instance par laquelle la prestataire peut obtenir la réparation qu'elle recherche⁸.

[32] La Cour fédérale a rendu une décision récente dans l'affaire *Cecchetto* concernant l'inconduite et le refus d'un prestataire de se conformer à la politique de vaccination contre la COVID-19 de l'employeur.

⁶ Voir les décisions *Houle c Canada (Procureur général)*, 2020 CF 1157 et *Dubeau c Canada (Procureur général)*, 2019 CF 725.

⁷La procédure a tenu compte des conseils du Bureau de santé publique de Peel, des directives et des protocoles du gouvernement provincial, des recommandations du médecin hygiéniste en chef de l'Ontario, des obligations en vertu de la *Loi sur l'éducation* et de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et des lois pertinentes sur les droits de la personne, y compris le *Code des droits de la personne* de l'Ontario.

⁸ Dans la décision *Paradis c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 1282, le prestataire a soutenu que la politique de l'employeur portait atteinte aux droits qui lui sont garantis par l'*Alberta Human Rights Act* (loi sur les droits de la personne de l'Alberta). La Cour a conclu qu'il s'agissait d'une question relevant d'une autre instance; voir également l'arrêt *Mishibinijima c Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 36, dans lequel il est mentionné que l'obligation de l'employeur de fournir des mesures d'adaptation n'est pas pertinente pour trancher les cas d'inconduite.

[33] Le prestataire a fait valoir que le refus de se conformer à une politique de vaccination imposée unilatéralement par un employeur ne constitue pas une inconduite. Il n'a pas été prouvé que le vaccin était sûr et efficace, a-t-il avancé. Le prestataire s'est senti victime de discrimination en raison de son choix médical personnel. Il a fait valoir qu'il a le droit de décider de sa propre intégrité corporelle et que ses droits ont été violés sous le régime du droit canadien et international.

[34] La Cour fédérale a confirmé la décision de la division d'appel selon laquelle, en vertu de la loi, le Tribunal n'est pas autorisé à répondre à ces questions. La Cour a convenu qu'en faisant un choix personnel et voulu de ne pas respecter la politique de vaccination de l'employeur, le prestataire avait manqué à ses obligations envers l'employeur et avait perdu son emploi en raison d'une inconduite au sens de la *Loi*⁹. La Cour a déclaré que le prestataire dispose d'autres recours dans le cadre du système judiciaire pour faire valoir ses allégations.

[35] Dans la récente affaire *Paradis*, le prestataire s'est fait refuser des prestations d'assurance-emploi en raison d'une inconduite. Il a fait valoir qu'il n'y avait eu aucune inconduite parce que la politique de l'employeur portait atteinte aux droits que lui confère l'*Alberta Human Rights Act*. La Cour fédérale a conclu que l'affaire relevait d'une autre instance.

[36] La Cour fédérale a également déclaré qu'il existe des recours pour qu'un prestataire sanctionne le comportement d'un employeur autre que le transfert des coûts de ce comportement au programme d'assurance-emploi¹⁰.

[37] Dans l'arrêt *Mishibinijima*, la Cour d'appel fédérale a déclaré que l'obligation de l'employeur de prendre des mesures d'adaptation n'est pas pertinente pour trancher les cas d'inconduite liés à l'assurance-emploi.

⁹ La Cour renvoie à l'arrêt *Bellavance*, voir la note 2.

¹⁰ Je note que la prestataire a déposé un grief alléguant que l'employeur a enfreint sa convention collective et demandant que tous les congés prévus aux politiques soient annulés et que tous les employés soient réintégrés.

[38] La preuve prépondérante dont dispose la division générale montre que la prestataire **a fait le choix personnel et voulu** de ne pas se conformer à la politique de l'employeur en réponse aux circonstances exceptionnelles créées par la pandémie, ce qui a entraîné sa suspension.

[39] Selon moi, la division générale n'a commis aucune erreur susceptible de révision lorsqu'elle a tranché la question de l'inconduite uniquement selon les paramètres établis par la Cour d'appel fédérale, qui a défini l'inconduite au sens de la *Loi*¹¹.

[40] Je suis tout à fait conscient que la prestataire peut demander réparation à une autre instance si une violation est établie¹². Cela ne change rien au fait que, en vertu de la *Loi*, la Commission a prouvé, selon la prépondérance des probabilités, que la prestataire a été suspendue en raison de l'inconduite.

Allégation de partialité

[41] La prestataire soutient que la membre de la division générale a fait preuve de partialité en n'enquêtant pas davantage au sujet de l'employeur, en ne statuant pas sur la conduite de la Commission pendant le processus de demande et en rejetant sommairement son dossier.

[42] Une allégation de partialité contre un tribunal administratif est une allégation sérieuse. Elle met en doute l'intégrité du tribunal administratif et des membres qui ont participé à la décision attaquée. Une telle allégation ne peut être formulée à la légère. Elle ne peut reposer sur de simples soupçons, de pures conjectures, des insinuations ou de simples impressions d'une demanderesse ou de son avocat. Elle doit être appuyée par des preuves matérielles démontrant un comportement dérogatoire à la

¹¹ Décision *Paradis c Canada (Procureur général)*; 2016 CF 1282; arrêt *Canada (Procureur général) c McNamara*, 2007 CAF 107; décisions CUB 73739A, CUB 58491 et CUB 49373.

¹² Je souligne que, dans une décision récente, la Cour supérieure du Québec a statué que les dispositions imposant la vaccination, bien qu'elles portent atteinte à la liberté et à la sécurité de la personne, n'enfreignaient pas l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Même s'il était établi que l'article 7 de la Charte avait été violé, cette violation serait justifiée comme étant une limite raisonnable au sens de l'article premier de la Charte — *Syndicat des métallos, section locale 2008 c Procureur général du Canada*, 2022 QCCS 2455 (uniquement en français au moment de la publication).

norme. Il est souvent utile, et même nécessaire, de recourir à des preuves extrinsèques à l'affaire.

[43] Je ne peux conclure que la membre de la division générale a fait preuve de partialité en n'enquêtant pas davantage au sujet de l'employeur et en ne statuant pas sur la conduite de la Commission pendant le processus de demande. Ce n'était pas son rôle. Comme il a été énoncé précédemment, le rôle de la division générale est d'examiner les éléments de preuve que lui présentent les deux parties pour déterminer les faits pertinents à la question juridique dont elle est saisie, et d'expliquer, dans sa décision écrite, la décision qu'elle rend concernant ces faits.

[44] Le fait que la membre de la division générale ait examiné le processus de congédiement sommaire ne démontre pas de partialité. Il s'agit d'une procédure permise par la loi lorsqu'un membre est d'avis que l'appel pourrait ne pas avoir une chance raisonnable de succès¹³.

[45] Le 12 juillet 2022, la prestataire a été informée de l'intention de la membre de rejeter sommairement son appel et a eu l'occasion de répondre. Après avoir examiné la réponse de la prestataire, la membre a décidé de ne pas rejeter son appel de façon sommaire et a plutôt choisi de tenir une audience pour clarifier la preuve et les observations de la prestataire. Une audience a été tenue le 24 octobre 2022.

[46] La membre de la division générale qui a mené l'audience a rendu une décision très détaillée étayée par la preuve et a rédigé la décision. La prestataire n'a présenté aucune preuve importante qui démontrerait que la membre a été influencée par quelqu'un ni quelque autre source pour rendre sa décision.

[47] Je ne peux voir aucune preuve importante démontrant une conduite de la membre de la division générale qui déroge à la norme. Je dois répéter qu'une telle allégation grave ne peut reposer sur de simples soupçons, de pures conjectures, des insinuations ou encore de simples impressions d'une prestataire.

¹³ Article 53(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

[48] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que ce moyen d'appel n'a aucune chance raisonnable de succès.

Principe de justice naturelle

[49] La prestataire soutient que la division générale n'a pas respecté un principe de justice naturelle. Elle prétend que la personne qui a choisi de rejeter sommairement sa cause n'était pas la membre de la division générale. Elle s'attendait à disposer de plus de 24 jours pour répondre à la lettre d'intention de la division générale de rejeter sommairement son appel. La prestataire soutient qu'on lui a refusé le droit d'être entendue.

[50] Je dois réitérer que l'appel de la prestataire n'a pas été rejeté sommairement par la membre de la division générale. La prestataire a été informée par lettre de la décision de la membre de ne pas rejeter sommairement son appel¹⁴. Rien ne prouve que cette décision a été prise par une autre personne que la membre. L'audience de la division générale a eu lieu le 24 octobre 2022.

[51] J'ai écouté l'enregistrement de l'audience de la division générale. J'ai noté que l'audience de la division générale avait duré une heure et demie. La membre explique le critère juridique relatif à l'inconduite. Elle a écouté le témoignage de la prestataire et a exercé son rôle de juge des faits. Elle a renvoyé aux arguments et aux pièces de la prestataire lorsqu'elle l'a questionnée sur sa position.

[52] Je conclus que la division générale a abordé dans sa décision toutes les questions soulevées par la prestataire dans sa présentation écrite et orale à l'audience.

[53] En ce qui concerne le délai de réponse à la lettre de congédiement sommaire, je ne trouve dans le dossier aucune demande de la prestataire de proroger le délai pour déposer sa réponse, ni aucune objection de la prestataire concernant le délai accordé par la membre de la division générale pour qu'elle réponde à la lettre d'intention de rejeter sommairement son appel.

¹⁴ Voir les pages GD8-1 et GD8-2.

[54] Je note que la prestataire a déposé des observations exhaustives composées de 11 pages en réponse à la lettre d'intention. À la suite de ces observations, la membre de la division générale a décidé de ne pas rejeter la cause sommairement. Je ne vois aucun préjudice pour la prestataire. Elle a également eu l'occasion de présenter pleinement sa cause devant la division générale par écrit avant l'audience et pendant celle-ci.

[55] Je ne vois donc aucun manquement à la justice naturelle. Ce moyen d'appel n'a donc pas de chance raisonnable de succès.

Disposition finale

[56] Dans sa demande de permission d'en appeler, la prestataire n'a soulevé aucune erreur susceptible de révision, comme la compétence ou le défaut de la division générale d'observer un principe de justice naturelle. Elle n'a relevé aucune erreur de droit ni aucune conclusion de fait erronée que la division générale aurait tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance en rendant sa décision sur la question de l'inconduite.

[57] Après avoir examiné le dossier d'appel, la décision de la division générale et les arguments de la prestataire à l'appui de sa demande de permission d'en appeler, je conclus que l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès.

Conclusion

[58] La permission d'en appeler est refusée. Par conséquent, l'appel n'ira pas de l'avant.

Pierre Lafontaine
Membre de la division
d'appel