



[TRADUCTION]

Citation : *RR c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2023 TSS 367

Tribunal de la sécurité sociale du Canada

Division d'appel

Décision

Partie appelante : R. R.

Partie intimée : Commission de l'assurance-emploi du Canada

Représentante ou représentant : Anick Dumoulin

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du 29 août 2022 (GE-22-2411)

Membre du Tribunal : Janet Lew

Mode d'audience : Téléconférence

Date de l'audience : Le 6 décembre 2022

Personnes présentes à l'audience : Appelant
Représentante de l'intimée

Date de la décision : Le 28 mars 2023

Numéro de dossier : AD-22-636

Décision

[1] L'appel est rejeté. La division générale n'a pas mal interprété la signification de l'inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*. La division générale n'a pas non plus omis d'examiner certaines questions; elle n'avait tout simplement pas le pouvoir de le faire. Ces questions n'étaient donc pas pertinentes. L'appelant, R. R. (prestataire), est exclu du bénéfice des prestations d'assurance-emploi.

Aperçu

[2] Le prestataire fait appel de la décision de la division générale. Celle-ci a conclu que le prestataire avait perdu son emploi en raison d'une inconduite. Autrement dit, elle a conclu qu'il avait fait quelque chose qui lui avait fait perdre son emploi. Le prestataire ne s'est pas conformé à la politique de vaccination contre la COVID-19 de son employeur. Ayant établi l'existence d'une inconduite, la division générale a conclu que le prestataire était exclu du bénéfice des prestations d'assurance-emploi.

[3] Le prestataire ne conteste pas les faits essentiels. Il ne s'est pas conformé à la politique de vaccination de son employeur parce qu'il s'y opposait. Il la trouvait excessive et trop stricte. Il affirme que son employeur aurait pu offrir des solutions de rechange. Il dit que les conséquences étaient graves.

[4] Le prestataire soutient que la division générale a commis une erreur de droit en ignorant le fait que sa convention collective ne l'obligeait pas à se faire vacciner. Il soutient également que la division générale a mal interprété la signification de l'inconduite. Il affirme qu'il n'y a pas inconduite lorsqu'une politique enfreint l'éthique médicale et la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il nie que sa conduite était délibérée, affirmant donc qu'il n'y a pas eu inconduite. Il demande à la division d'appel d'accueillir son appel et de conclure qu'il n'était pas exclu du bénéfice des prestations d'assurance-emploi.

[5] L'intimée, la Commission de l'assurance-emploi du Canada soutient que la division générale n'a commis aucune erreur et demande à la division d'appel de rejeter l'appel.

Questions en litige

[6] Dans le présent appel, les questions en litige sont les suivantes :

- a) La division générale a-t-elle mal interprété la signification de l'inconduite?
- b) La division générale a-t-elle omis de se demander si la politique de vaccination de l'employeur contrevenait à la *Charte canadienne des droits et libertés* ou était contraire à l'éthique sur le plan médical?
- c) La division générale a-t-elle ignoré le fait que la convention collective du prestataire n'exigeait pas la vaccination?
- d) La division générale a-t-elle omis de se demander si l'employeur du prestataire aurait pu lui offrir des solutions de rechange à la vaccination?

Analyse

[7] La division d'appel peut intervenir dans les décisions de la division générale s'il existe des erreurs de compétence, de procédure, de droit ou certains types d'erreurs de fait¹.

Contexte factuel

[8] Le prestataire a travaillé comme préposé au traitement de l'eau de sa municipalité pendant plus de 25 ans. Son employeur a mis en place une politique de vaccination contre la COVID-19. La politique exigeait que les personnes employées soient entièrement vaccinées, à moins qu'on leur ait accordé une exemption fondée sur le Code des droits de la personne pour des raisons médicales ou religieuses².

¹ Voir l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

² Voir la politique de l'employeur sur la vaccination du personnel contre la COVID-19, qui se trouve aux pages GD3-33, GD3-34, GD3-35 et GD 3-36 du dossier d'appel.

[9] Le prestataire ne s'est pas conformé à la politique de vaccination de son employeur. Il ne l'a pas fait pour plusieurs raisons. Il considérait que le vaccin était une [traduction] « thérapie génique expérimentale³ ». Il était d'avis que la politique était inconstitutionnelle parce qu'elle portait atteinte à ses droits à l'autonomie corporelle et à la sécurité de la personne⁴. Sa convention collective n'exigeait pas non plus la vaccination. Il croyait qu'il y avait d'autres solutions viables à la vaccination, mais son employeur ne les acceptait pas.

[10] Selon la politique, les personnes qui n'avaient pas de plan d'adaptation approuvé ou qui n'étaient pas entièrement vaccinées devaient demander un congé d'une durée maximale de deux mois. La politique de l'employeur prévoyait une [traduction] « disposition concernant des mesures disciplinaires progressives pour les employés qui ne se conforment pas aux exigences de la politique⁵ ».

[11] Après deux mois, une personne qui n'était pas retournée au travail pendant cinq jours consécutifs était congédiée par l'employeur. Celui-ci ne voulait pas permettre au prestataire de reprendre le travail sans se faire vacciner. L'employeur a congédié le prestataire de son emploi parce qu'il n'est pas retourné au travail.

La division générale a-t-elle mal interprété la signification de l'inconduite?

[12] Le prestataire soutient que la division générale a mal interprété la signification de l'inconduite. Alors, il affirme qu'elle a commis une erreur en concluant qu'il y avait eu inconduite.

[13] Le prestataire soutient qu'il n'y a pas eu inconduite parce qu'il a un droit constitutionnel de refuser la vaccination. Il affirme que même si son employeur l'a avisé

³ Voir l'avis d'appel présenté par le prestataire à la section de l'assurance-emploi de la division générale, à la page GD2-5 du dossier d'appel.

⁴ Voir la demande de révision du prestataire, à la page GD 3-29 du dossier d'appel.

⁵ Voir la politique de l'employeur sur la vaccination du personnel contre la COVID-19, qui se trouve à la page GD 3-33 du dossier d'appel.

qu'il pouvait être congédié s'il ne se conformait pas à sa politique de vaccination, cela n'a aucune importance. Il refuse d'admettre que sa conduite était délibérée.

– **La décision de la division générale**

[14] La division générale a défini l'inconduite de la façon suivante :

Pour constituer une inconduite selon la loi, la façon d'agir doit être délibérée. Cela signifie que la conduite était consciente, voulue ou intentionnelle. [Renvoi omis] Une inconduite comprend aussi une conduite qui est tellement insouciant qu'elle est presque délibérée. [Renvoi omis] Le prestataire n'a pas à avoir une intention coupable (autrement dit, il n'a pas à vouloir faire quelque chose de mal) pour que son comportement soit une inconduite au sens de la loi. [Renvoi omis]

Il y a inconduite si le prestataire savait ou aurait dû savoir que sa conduite pouvait nuire à l'exécution de ses fonctions envers son employeur et qu'il existait une possibilité réelle d'être congédié à cause de cela. [Renvoi omis]⁶

[15] La division générale a conclu que la Commission avait prouvé qu'il y avait eu inconduite parce qu'elle avait fourni des documents de l'employeur indiquant que les membres du personnel devaient être entièrement vaccinés. De plus, la division générale a conclu que le prestataire avait confirmé à la Commission qu'il était au courant de la politique de vaccination de son employeur et des conséquences possibles s'il ne s'y conformait pas.

[16] La division générale a reconnu que le prestataire avait déclaré que son employeur avait modifié les modalités de sa convention collective en instaurant une politique de vaccination. Malgré cela, la division générale a souligné que le prestataire a confirmé qu'il savait que son employeur pouvait le congédier pour non-conformité à la politique de vaccination. La division générale a conclu que la conduite du prestataire était délibérée parce qu'il a fait un choix conscient, délibéré et personnel de ne pas se conformer à la politique de vaccination de son employeur. Elle a donc conclu qu'il avait perdu son emploi en raison d'une inconduite.

⁶ Voir les paragraphes 14 et 15 de la décision de la division générale.

[17] Le prestataire nie qu'il y ait eu une inconduite. Il refuse d'admettre que sa conduite était délibérée. Il n'a cité aucune affaire juridique.

[18] La division générale a expliqué pourquoi elle a conclu que la conduite du prestataire était délibérée et pourquoi il s'agissait d'une inconduite. La division générale a cité une définition de l'inconduite tirée de plusieurs décisions de la Cour d'appel fédérale. Elle a appliqué la loi aux faits. Les conclusions de la division générale étaient conformes à la loi et fondées sur la preuve portée à sa connaissance. Elle n'a pas mal interprété la signification de l'inconduite.

La division générale a-t-elle omis de se demander si la politique de vaccination de l'employeur contrevenait à la *Charte canadienne des droits et libertés* ou était contraire à l'éthique sur le plan médical?

[19] Le prestataire soutient que la politique de vaccination de son employeur était contraire à l'éthique médicale et contrevenait à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Pour cette raison, il affirme qu'il n'avait pas à s'y conformer. De plus, s'il n'était pas tenu de se conformer à la politique, il affirme qu'il n'y a pas eu inconduite.

[20] La division générale a reconnu l'argument du prestataire selon lequel la politique de son employeur était contraire à l'éthique et inconstitutionnelle⁷. La division générale a conclu que la question de savoir si la politique de vaccination de l'employeur était équitable, raisonnable ou constitutionnelle dépassait sa compétence. La division générale a établi que le prestataire pouvait faire valoir ces arguments par d'autres moyens.

[21] En fin de compte, la division générale a décidé que la seule question qu'elle devait trancher était celle de savoir si les gestes posés par le prestataire correspondaient à la définition d'une inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

⁷ Voir les paragraphes 18 et 20 de la décision de la division générale.

– **Selon la décision *Cecchetto v Canada (Procureur général)*, le bien-fondé, la légitimité et la légalité d'une politique de vaccination ne sont pas pertinents à la question de l'inconduite**

[22] La Cour fédérale s'est récemment demandé si la division générale devait examiner si la politique de vaccination d'un employeur est fondée, légitime ou légale.

[23] Dans l'affaire *Cecchetto v Canada (Procureur général)*⁸, le demandeur a soutenu que la Cour fédérale devrait annuler la décision de la division d'appel dans son cas. Il a affirmé que la division d'appel n'avait pas répondu à ses questions sur la légalité d'exiger que les employés se soumettent à des procédures médicales, y compris la vaccination et les tests.

[24] M. Cecchetto a fait valoir que puisque l'efficacité et la sécurité de ces procédures n'étaient pas éprouvées, il ne devrait pas avoir à se faire vacciner. Il affirme qu'il y avait des raisons légitimes de refuser la vaccination. Voilà pourquoi il affirme qu'il n'y aurait pas eu inconduite s'il avait choisi de ne pas se faire vacciner.

[25] La Cour a écrit :

[traduction]

[46] Comme nous l'avons mentionné plus tôt, il est probable que le demandeur [Cecchetto] trouvera ce résultat frustrant, car mes motifs ne traitent pas des questions juridiques, éthiques et factuelles fondamentales qu'il soulève. En effet, bon nombre de ces questions dépassent tout simplement la portée de la présente affaire. Il n'est pas déraisonnable pour un décideur de ne pas tenir compte d'arguments juridiques qui ne s'inscrivent pas dans la portée de son mandat juridique.

[47] La division générale et la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale jouent un rôle important, mais précis et bien défini, dans le système juridique. Dans la présente affaire, ce rôle consistait à examiner pourquoi le demandeur avait été congédié de son emploi et si cette raison constituait une « inconduite ».

...

[48] Malgré les arguments du prestataire, il n'y a aucun fondement permettant d'annuler la décision de la division d'appel parce qu'elle n'aurait pas évalué le bien-fondé, la légitimité ou la légalité de la directive n° 6 et ne se serait pas prononcée à ce sujet. Une telle conclusion ne

⁸ Voir la décision *Cecchetto v Canada (Procureur général)*, 2023 CF 102 (en anglais seulement lors de la rédaction de la présente décision).

relevait pas du mandat ou de la compétence de la division d'appel, ni de ceux de la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. [Renvoi omis]

(Mis en évidence par la soussignée.)

[26] La division d'appel n'a tiré aucune conclusion dans l'affaire *Cecchetto* concernant le caractère éthique ou la légalité de la politique de vaccination. La Cour a dit que cela dépassait simplement la portée de la division d'appel. La Cour a déterminé que la division d'appel joue un rôle limité quant à ce qu'elle peut faire. Il consiste à examiner les raisons pour lesquelles une partie prestataire est congédiée de son emploi et à établir si cela constitue une inconduite.

[27] Il ressort clairement de la décision *Cecchetto* que les arguments du prestataire au sujet du caractère éthique ou constitutionnel de la politique de vaccination de son employeur ne sont pas pertinents à la question de l'inconduite. C'est pourquoi la division générale n'a pas commis d'erreur lorsqu'elle a décidé qu'elle pouvait se concentrer uniquement sur ce que le prestataire a fait ou n'a pas fait et sur la question de savoir si cela constituait une inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

La division générale a-t-elle ignoré le fait que la convention collective du prestataire n'exigeait pas la vaccination?

[28] Le prestataire souligne que son contrat de travail ne l'obligeait pas à se faire vacciner. Il affirme que lorsque son employeur a mis en place sa politique de vaccination, il a imposé une nouvelle condition d'emploi. Cependant, le prestataire dit que, comme la vaccination n'était pas requise aux termes de son contrat de travail, il n'avait pas à se conformer à la politique de vaccination. Il refuse donc d'admettre qu'il aurait pu y avoir inconduite lorsqu'il ne s'est pas fait vacciner.

[29] La division générale a reconnu l'argument du prestataire selon lequel sa convention collective n'exigeait pas qu'il se fasse vacciner⁹. Elle n'a pas abordé l'argument du prestataire directement. Cependant, il est clair qu'elle a accepté que l'employeur puisse introduire une politique à l'extérieur du cadre de négociation

⁹ Voir les paragraphes 6 et 18 de la décision de la division générale.

collective et que le prestataire doive s'y conformer, pourvu qu'il en ait été avisé et qu'il connaisse les conséquences possibles de la non-conformité.

– **Un employeur peut imposer unilatéralement une nouvelle règle ou politique**

[30] Dans un milieu syndiqué, un employeur peut imposer unilatéralement toute règle ou politique, même si le syndicat n'y souscrit pas, pourvu que cela soit conforme à la convention collective et raisonnable. C'est ce qu'on appelle le « critère de la décision KVP ». Les tribunaux ont toujours appliqué ce critère¹⁰.

[31] Cela signifie-t-il que la division générale aurait dû évaluer le caractère raisonnable de la politique de vaccination de l'employeur? Car si la politique de vaccination était déraisonnable, alors on peut soutenir, selon le critère de la décision KVP, que l'employeur n'était pas autorisé à l'instaurer unilatéralement.

– **La division générale joue un rôle limité quant à ce qu'elle peut examiner**

[32] La Cour fédérale a établi que l'évaluation du bien-fondé, de la légitimité ou de la légalité de la politique de vaccination d'un employeur ne relève pas de la compétence de la division générale. Cela dit, il devrait en aller de même lorsque la question du caractère raisonnable d'une politique de vaccination est soulevée.

[33] Ainsi, la division générale ne devrait avoir aucun rôle à jouer pour décider si une politique de vaccination est raisonnable, que ce soit dans le but d'évaluer l'inconduite ou à d'autres fins, comme pour examiner si un employeur peut imposer unilatéralement une règle ou une politique en milieu de travail.

[34] Après tout, il semblerait déraisonnable que, d'une part, la division générale n'ait ni le mandat ni la compétence de décider du bien-fondé, de la légitimité ou de la légalité d'une politique de vaccination, mais que, d'autre part, elle ait un vaste mandat pour décider du caractère raisonnable de cette politique.

¹⁰ Voir, par exemple, la décision *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 30 c Pâtes & Papier Irving, Ltée*, 2013 CSC 34 aux paragraphes 25 et 26.

[35] La Cour fédérale a clairement indiqué que la division générale et la division d'appel ont un rôle restreint et précis. Leur rôle se limite à examiner pourquoi une partie prestataire aurait pu être congédiée de son emploi et si cette raison constitue une inconduite.

– **Dans l'affaire *Cecchetto*, la Cour fédérale a admis que l'employeur pouvait imposer unilatéralement la politique de vaccination et ce, sans en examiner le caractère raisonnable**

[36] Dans l'affaire *Cecchetto*, le demandeur (M. Cecchetto) a fait valoir que le refus de se conformer à une politique de vaccination imposée unilatéralement par un employeur n'est pas une inconduite.

[37] Dans l'affaire *Cecchetto*, la preuve montre clairement que le contrat de travail du demandeur n'exigeait pas la vaccination. Le demandeur a commencé à travailler en 2017, soit bien avant le début de la pandémie. Son employeur a par la suite adopté la directive provinciale sur la santé qui exigeait la vaccination ou des tests réguliers. L'employeur a adopté la politique unilatéralement, sans le consentement de M. Cecchetto.

[38] La Cour a pris note de ces éléments de preuve. Elle savait quand M. Cecchetto avait commencé à travailler et que son employeur avait adopté la directive provinciale sur la santé. M. Cecchetto s'est opposé à la politique. La Cour a admis que, même si la vaccination ne faisait pas partie du contrat de travail initial de M. Cecchetto, son employeur pouvait par la suite introduire une politique qui l'exigeait. La Cour n'a pas examiné si la politique était raisonnable.

[39] La Cour a conclu que la division générale avait raisonnablement établi que M. Cecchetto avait commis une inconduite en fonction de sa non-conformité à une politique qui ne faisait pas partie de son contrat de travail initial.

[40] Même si le contrat de travail du prestataire n'exigeait pas la vaccination, il ressort clairement de l'affaire *Cecchetto* qu'un employeur peut mettre en place une nouvelle politique ou règle, même si un employé la conteste et ne donne pas son consentement.

La division générale a-t-elle omis de se demander si l'employeur du prestataire aurait pu lui offrir des solutions de rechange à la vaccination?

[41] Le prestataire soutient que son employeur aurait pu lui offrir des solutions autres que la vaccination.

[42] Cependant, comme la Cour d'appel fédérale l'a décidé dans l'affaire *Mishibinijima*¹¹, la question de savoir si un employeur a l'obligation de prendre des mesures pour aider un employé n'est pas pertinente lorsqu'il est question d'inconduite.

Conclusion

[43] L'appel est rejeté. La division générale n'a pas mal interprété l'inconduite.

[44] La division générale n'a pas non plus omis d'examiner si la politique de vaccination de l'employeur était contraire à l'éthique ou inconstitutionnelle; elle n'avait tout simplement pas le pouvoir d'examiner cette question. Son rôle est très limité. Il consiste seulement à examiner pourquoi une partie prestataire a été congédiée de son emploi et si cela constitue une inconduite. Pour la même raison, la division générale n'a pas non plus ignoré la convention collective du prestataire.

¹¹ Voir la décision *Mishibinijima c Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 36 au para 17.

[45] Enfin, la division générale n'a pas omis de se demander si l'employeur du prestataire aurait pu offrir des solutions de rechange à la vaccination. Il ne s'agissait pas d'une considération pertinente pour évaluer si une inconduite a eu lieu.

[46] Comme la division générale l'a souligné, le prestataire peut faire valoir ses arguments par d'autres moyens.

Janet Lew
Membre de la division d'appel