



[TRADUCTION]

Citation : *JH c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2025 TSS 434

Tribunal de la sécurité sociale du Canada
Division d'appel

Décision

Partie appelante : J. H.

Partie intimée : Commission de l'assurance-emploi du Canada
Représentante ou représentant : Rebekah Ferriss

Décision portée en appel : Décision rendue par la division générale le 7 avril 2023
(GE-22-2365)

Membre du Tribunal : Janet Lew

Mode d'audience : Vidéoconférence
Date de l'audience : Le 9 octobre 2024
Personnes présentes à l'audience : Appelant
Représentante de l'intimée

Date de la décision : Le 25 avril 2025
Numéro de dossier : AD-24-13

Décision

[1] L'appel est rejeté.

Aperçu

[2] La division générale a rendu deux décisions : une, le 7 avril 2023 et l'autre, le 23 novembre 2023. L'appelant, J. H. (prestataire), porte ces deux décisions en appel. La présente décision concerne seulement l'appel de la décision rendue par la division générale le 7 avril 2023¹.

[3] L'appel du prestataire porte essentiellement sur la question de savoir s'il a commis une inconduite. Le prestataire avait demandé des prestations d'assurance-emploi après avoir été suspendu pour avoir enfreint la politique de vaccination de son employeur. L'intimée, la Commission de l'assurance-emploi du Canada, a rejeté sa demande parce qu'il avait commis une inconduite.

[4] Le prestataire nie toute inconduite de sa part et affirme qu'il a droit aux prestations. Il soutient que le terme « inconduite », énoncé aux articles 30(1) et 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, est imprécis au point d'être inconstitutionnel. Selon lui, ces articles sont donc inopérants et ne peuvent pas s'appliquer dans son cas.

[5] Le prestataire a déposé un avis d'appel à la division générale, contestant le caractère constitutionnel des articles 30(1) et 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Dans sa décision du 7 avril 2023, la division générale a conclu que le prestataire n'avait pas satisfait aux exigences relatives à un avis prévues par le *Règlement de 2022 sur le Tribunal de la sécurité sociale* lorsqu'il a déposé un avis de question constitutionnelle modifié. La division générale n'a donc pas tenu compte des arguments constitutionnels du prestataire lorsqu'elle a examiné s'il avait commis une inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

¹ Voir la décision de la division générale du 7 avril 2023 dans le document GD27 du dossier d'appel.

[6] Le *Règlement de 2022* prévoit qu'une partie qui veut contester la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, d'une disposition de la *Loi sur l'assurance-emploi* doit déposer auprès du Tribunal de la sécurité sociale un avis dans lequel elle énonce ce qui suit :

- a) la disposition visée;
- b) les faits substantiels à l'appui de la contestation;
- c) un résumé du fondement juridique de la contestation².

[7] La division générale a reconnu que le prestataire satisfaisait aux deux premières exigences. Cependant, elle a conclu qu'il n'avait pas satisfait à la troisième.

[8] La division générale a établi que le fondement juridique prévu à l'article 1(1)(c) du *Règlement de 2022* devait avoir une chance minimale de succès. La division générale a décidé que le prestataire ne respectait pas ce critère.

[9] La division générale a décidé qu'on ne pouvait pas invalider la *Loi sur l'assurance-emploi* à l'aide de principes constitutionnels non écrits comme la règle de l'imprécision. Par conséquent, elle a conclu qu'aucun fondement constitutionnel valide ne conférait à l'appel du prestataire une chance raisonnable de succès.

[10] Étant donné que la division générale a conclu que le prestataire n'avait pas satisfait aux exigences relatives à l'avis, elle a décidé que l'appel continuerait comme un « appel normal ». Par conséquent, dans sa décision du 23 novembre 2023, la division générale n'a pas examiné si le terme « inconduite » employé aux articles 30(1) et 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi* est imprécis au point d'être inconstitutionnel³ et si ces articles sont donc inopérants et sans effet dans le cas du prestataire.

² Voir l'article 1(1) du *Règlement de 2022 sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

³ Voir la décision de la division générale du 7 avril 2023 aux paragraphes 4 et 33.

[11] La division générale a conclu que la Commission avait prouvé que le prestataire avait été suspendu en raison d'une inconduite. La division générale a aussi conclu que le prestataire était inadmissible aux prestations pour la période de la suspension⁴.

[12] Le prestataire conteste toujours le caractère constitutionnel des articles 30(1) et 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, au titre de la primauté du droit et de la règle de l'imprécision⁵. Soit dit en passant, je remarque que la Cour suprême du Canada a conclu que la règle de l'imprécision « peut donc se résumer par la proposition suivante : une loi sera jugée d'une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant [...] »⁶.

[13] Le prestataire soutient que le terme « inconduite » est trop imprécis et manque de clarté. Selon lui, la division générale n'aurait pas dû conclure qu'il avait commis une inconduite, puisque le terme est si imprécis.

[14] Dans l'appel présenté devant moi, le prestataire soutient que la division générale a commis une erreur de droit en décidant que ses arguments constitutionnels devaient avoir une chance minimale ou raisonnable de succès. Il demande à la division d'appel de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre selon lui, c'est-à-dire de conclure que son avis de question constitutionnelle modifié satisfaisait aux exigences relatives à l'avis. Il demande une ordonnance qui commanderait à la division générale de lui permettre de présenter ses arguments constitutionnels.

[15] Autrement dit, le prestataire soutient que la division générale a mal interprété l'article 1(1)(c) du *Règlement de 2022* en imposant à une partie des obligations plus strictes que ne l'exige cet article.

[16] Le prestataire affirme que si la division générale avait accepté ses arguments constitutionnels, elle aurait convenu que le terme « inconduite » est imprécis dans la *Loi*

⁴ Voir la décision de la division générale du 23 novembre 2023. L'appel du prestataire concernant cette décision est en attente de l'issue de la présente affaire.

⁵ Voir les observations de l'appelant à la page AD17-5 du dossier d'appel.

⁶ Voir la décision *R c Nova Scotia Pharmaceutical Society*, 1992 CanLII 72 (CSC).

sur l'assurance-emploi. Selon lui, elle aurait conclu qu'il n'y avait pas lieu d'examiner s'il avait commis une inconduite.

[17] La Commission soutient que la division générale a eu raison de rejeter l'avis de question constitutionnelle du prestataire. La Commission demande à la division d'appel de rejeter l'appel.

Questions en litige

[18] Voici les questions en litige dans l'appel :

1. La division générale a-t-elle commis une erreur de droit lorsqu'elle a donné à l'article 1(1)(c) du *Règlement de 2022* l'interprétation selon laquelle il est nécessaire que l'avis de contestation constitutionnelle ait un fondement juridique pour avoir une chance raisonnable de succès?
2. Si la réponse est « non », la division générale a-t-elle commis une erreur de droit en interprétant mal la décision *Toronto (Cité) c Ontario (Procureur général)*⁷ et en l'appliquant ensuite aux circonstances de l'affaire? (En appliquant la décision, la division générale a décidé que le fondement juridique du prestataire n'avait aucune chance raisonnable de succès.)
3. La décision *Sullivan v Canada (Attorney General)*⁸ est-elle pertinente?

Analyse

[19] La division d'appel peut intervenir dans les décisions de la division générale si celle-ci a commis une erreur de compétence, de procédure, de droit ou certains types d'erreurs de fait⁹. Le prestataire soutient que l'intervention de la division d'appel est appropriée puisqu'il affirme que la division générale a commis des erreurs de droit.

⁷ Voir la décision *Toronto (Cité) c Ontario (Procureur général)*, 2021 CSC 34.

⁸ Voir la décision *Sullivan v Canada (Attorney General)*, 2024 FCA 7 [en anglais seulement].

⁹ Voir l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

Question en litige no 1 : Le prestataire soutient que la division générale a mal interprété l'article 1(1)(c) du *Règlement de 2022*

– Historique des exigences relatives à l'avis

[20] La division générale a examiné l'historique des exigences relatives à l'avis. Avant l'entrée en vigueur du *Règlement de 2022*, il fallait appliquer l'article 20(1)(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (2013). Aux termes de l'article 20(1)(a), une partie déposait un avis contenant « (i) la disposition visée, (ii) toutes observations à l'appui de la question soulevée¹⁰; ». La division générale a décidé ce qui suit :

[...] il suffisait d'expliquer l'argument, en termes simples, de la façon dont l'appelant a compris sa cause juridique. Le Tribunal a déclaré que cette exigence n'était pas un lourd fardeau à remplir [...]. Il n'y a pas eu d'évaluation de la force des arguments juridiques présentés par l'appelant à ce stade-ci. Si les observations étaient liées à la demande, et non frivoles, elles étaient suffisantes pour satisfaire aux exigences¹¹.

[21] Comme je l'ai mentionné au paragraphe 6 le *Règlement de 2022* prévoit qu'une partie doit déposer un avis dans lequel elle énonce « la disposition visée », « les faits substantiels à l'appui de la contestation » et « un résumé du fondement juridique de la contestation ».

– Historique de la procédure

[22] La division générale a tenu une conférence préparatoire en octobre 2022 pour préciser les questions en litige et discuter des exigences énoncées à l'article 1 du *Règlement de 2022*¹². La division générale a informé les parties que le Tribunal n'avait pas compétence pour décider si un des droits du prestataire garantis par la *Charte*

¹⁰ Voir l'article 20(1)(a)(ii) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, DORS/2013-60.

¹¹ Voir la décision de la division générale au paragraphe 11.

¹² Voir les lettres de la division générale des 4 et 7 octobre 2022 dans les documents GD8 et GD10 du dossier d'appel.

canadienne des droits et libertés avait été enfreint¹³. La division générale a souligné que le prestataire avait toujours l'intention d'aborder cette question.

[23] La division générale a permis aux deux parties de déposer des arguments sur les questions liées à la *Charte*. Elle les a informées qu'une fois qu'elles auraient déposé leurs observations, elle déciderait s'il était nécessaire de tenir une audience. La membre a précisé que soit elle rendrait une décision écrite pour établir si l'avis de question constitutionnelle était suffisant, soit elle tiendrait une audience pour clarifier certains points. La membre a écrit ce qui suit :

[traduction]

Si je décide que j'ai compétence et que l'avis de question constitutionnelle est suffisant au titre de l'article 20, l'appel sera traité comme un appel fondé sur la *Charte*. [...] Si je décide que je n'ai pas compétence, je rendrai une décision rejetant l'avis au titre de l'article 20 et l'appel suivra le processus normal¹⁴.

[24] Le prestataire a déposé un avis de question constitutionnelle modifié en janvier 2023, peu après l'entrée en vigueur du *Règlement de 2022* le 5 décembre 2022¹⁵. La division générale a décidé d'appliquer les exigences relatives à l'avis prévues par ce règlement.

[25] La division générale a rejeté l'avis que le prestataire a déposé au titre de l'article 1, car les arguments constitutionnels du prestataire n'avaient aucune chance raisonnable de succès.

– **L'avis que le prestataire a déposé**

[26] Le prestataire a soutenu dans son avis que la Commission avait interprété son refus de se faire vacciner contre la COVID-19 comme une inconduite dans son cas. Il décrit la vaccination comme [traduction] « une intervention médicale non voulue et

¹³ Les arguments du prestataire ne se rapportent à aucune disposition précise (comme l'article 7) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cependant, le prestataire fait valoir que son affaire est liée à des principes constitutionnels.

¹⁴ Voir la lettre de la division générale du 19 octobre 2022 à la page GD12-2 du dossier d'appel.

¹⁵ Voir l'avis de question constitutionnelle modifié du prestataire, déposé le 24 janvier 2023, à la page GD18 du dossier d'appel.

dangereuse¹⁶ ». Il a fait valoir que la Commission interprétait l'inconduite d'une façon qui [traduction] « défie toute attente raisonnable ou toute prévention raisonnable des citoyens, et équivaut à une action arbitraire de l'État pour [lui] refuser un service ou une prestation du gouvernement¹⁷ ».

[27] Le prestataire a fait valoir que, dans son cas, la Commission interprétait l'inconduite d'une façon qui n'avait de lien avec aucune inconduite étudiée précédemment au Canada en droit du travail ou en droit relatif aux prestations d'emploi. Selon lui, les articles 30(1) et 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi* contreviennent donc à la primauté du droit et à la règle de l'imprécision, ce qui les rend inconstitutionnels.

[28] Le prestataire a soutenu d'autre part que si les articles 30(1) et 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi* ne sont pas inconstitutionnels au sens de la règle de l'imprécision, leur application dans son cas est inconstitutionnelle. Selon lui, ces articles transgressent son droit de ne pas être assujéti à une loi imprécise au point d'être inconstitutionnelle¹⁸.

[29] Le prestataire maintient ces arguments dans l'appel devant moi.

– **Article 1(1) du Règlement de 2022 : Interprétation de la division générale**

[30] La division générale a décidé que le *Règlement de 2022* imposait un critère plus rigoureux aux parties. Elle a conclu qu'il fallait tenir compte du fait que la plupart des parties appelantes au Tribunal sont sans représentation professionnelle, n'emploient probablement pas les termes juridiques exacts, ni ne peuvent expliquer le critère juridique applicable avec toutes les nuances¹⁹. Elle a ensuite écrit ce qui suit :

Cependant, le changement apporté au libellé du Règlement [2022] fait ressortir la nécessité pour les parties appelantes de présenter un argument juridique qui est pertinent à leur contestation et qui présente au moins un mince espoir de succès. Cela devrait, dans la plupart des cas, être facile à faire. Les tribunaux ont déclaré

¹⁶ Voir l'avis de question constitutionnelle modifié du prestataire à la page GD18-20 du dossier d'appel.

¹⁷ Voir l'avis de question constitutionnelle modifié du prestataire à la page GD18-20 du dossier d'appel.

¹⁸ Voir l'avis de question constitutionnelle modifié du prestataire à la page GD18-21 du dossier d'appel.

¹⁹ Voir la décision de la division générale au paragraphe 12.

qu'ils ne rejettent pas un avis à moins qu'il [traduction] « soit clair et évident que l'argument constitutionnel de la partie appelante n'a aucune chance raisonnable de succès » [Renvoi aux décisions *FU2 Productions Ltd. v The King*, 2022 TCC 148 au paragraphe 34; et *Director of Public Prosecutions c Jetté*, 2022 QCCQ 8113 aux paragraphes 15, 29 et 30 (en anglais seulement)]. Mais cela signifie qu'il est nécessaire d'évaluer si l'argument présenté a au moins une chance minime de succès²⁰.

[31] La division générale s'est appuyée sur les décisions *FU2 Productions* et *Jetté* pour décider que l'argument constitutionnel du prestataire devait avoir une chance raisonnable de succès.

– **La décision *FU2 Productions***

[32] Dans *FU2 Productions*, l'intimé a demandé que certaines sections de l'avis d'appel de l'appelante soient radiées (supprimées). Ces sections portaient sur l'argument constitutionnel de l'appelante, *FU2 Productions Ltd.*

[33] L'intimé a présenté la demande en vertu des articles 53(1)(a) et 53(1)(d) des *Règles de la Cour canadienne de l'impôt (procédure générale)*. Aux termes de l'article 53(1)(d), la Cour a le droit de radier un acte de procédure en entier ou en partie, avec ou sans autorisation de le modifier parce que l'acte ou tout autre document « ne révèle aucun moyen raisonnable d'appel ou de contestation de l'appel ».

[34] La Cour de l'impôt a énoncé les principes à suivre pour se prononcer sur une requête présentée aux termes de l'article 53(1) de ces règles. En voici quelques-unes :

1. Pour qu'un acte de procédure ou un de ses passages soit radié, il doit être évident et manifeste que la position qui est prise n'a aucune chance raisonnable de succès.

²⁰ Voir la décision de la division générale au paragraphe 13.

2. Dans une requête pour radier un acte de procédure, il incombe à la partie demanderesse d'établir qu'il est évident et manifeste que la déclaration ne révèle aucun moyen d'action raisonnable.
3. Le critère à respecter pour pouvoir accorder une requête est rigoureux, et il faut faire preuve d'énormément de prudence en exerçant le pouvoir conféré en matière de radiation d'un acte de procédure. L'approche doit être généreuse et permettre, dans la mesure du possible, l'instruction de toute demande inédite, mais soutenable.

[35] Dans le dossier *FU2 Productions*, les *Règles de la Cour canadienne de l'impôt (procédure générale)* exigeaient expressément que les actes de procédure révèlent un moyen raisonnable d'appel, que la Cour canadienne de l'impôt a défini comme ayant une chance raisonnable de succès.

[36] La Cour canadienne de l'impôt a décidé que les arguments constitutionnels de l'appelante n'avaient pas de chance raisonnable de succès. Elle a radié ces parties de l'avis d'appel de l'appelante.

[37] Le prestataire soutient que la division générale a eu tort de se fonder sur *FU2 Productions*. Il soutient que cette décision se distingue de son dossier. Les *Règles de la Cour canadienne de l'impôt (procédure générale)* permettent explicitement de radier une partie d'un acte de procédure ou d'un autre document si elle ne révèle aucun moyen raisonnable d'appel ou de contestation d'appel. Contrairement à ces règles, l'article 1(1) du *Règlement de 2022* ne contient pas un texte semblable ni aucune exigence précise selon laquelle un acte de procédure ou un document doit présenter un moyen raisonnable d'appel.

[38] Cependant, la division générale ne s'est pas fondée seulement sur *FU2 Productions* pour conclure qu'un argument juridique devait avoir une chance raisonnable de succès. La division générale s'est aussi appuyée sur *Jetté*.

– **Les décisions du directeur des poursuites pénales**

[39] La division générale s'est appuyée sur *Jetté* pour rejeter la contestation constitutionnelle du prestataire.

[40] Dans l'affaire *Jetté*, le procureur général du Québec a déposé une requête pour le rejet sommaire de l'avis du défendeur qui visait à faire déclarer un décret partiellement inopérant. Le procureur général a soutenu que l'avis du défendeur ne précisait pas la nature exacte de ses arguments constitutionnels et juridiques. Il a fait valoir qu'il s'agissait de critères obligatoires à respecter au titre des articles 76 et 77 du *Code de procédure civile*.

[41] L'article 77 du *Code de procédure civile* prévoit que « [l']avis au procureur général doit, pour être valablement donné, exposer de manière précise les prétentions que la personne entend faire valoir et les moyens qui les justifient... ». La Cour a souligné qu'elle devait [traduction] « faire preuve de prudence afin d'éviter de mettre fin prématurément à l'argument présenté dans l'avis et, en cas de doute, tenir une audience complète²¹ ».

[42] La Cour du Québec a établi que si un avis n'avait aucun fondement qui lui donnait une chance raisonnable de succès, il était du devoir des juges de rejeter une demande lorsqu'il est évident qu'elle est frivole. La Cour du Québec a aussi établi que les rejets sommaires ne devaient être utilisés que dans les cas où la contestation constitutionnelle était incontestablement frivole.

[43] L'article 77 du *Code de procédure civile* ne précise pas qu'il doit exister un moyen raisonnable d'appel. Tout au plus, il dit que l'avis doit énoncer les prétentions (arguments) que la personne a l'intention de faire valoir et les moyens sur lesquels sont fondées les prétentions de la partie demanderesse. La Cour du Québec a donc décidé que l'avis devait avoir un fondement qui lui donnait une chance raisonnable de succès.

²¹ Voir la décision *Director of Public Prosecutions c Jetté*, 2022 QCCQ 8113 au paragraphe 18 [en anglais seulement].

[44] La juge dans *Jetté* a tranché la question de la même façon dans une série d'autres décisions :

- *Director of Public Prosecutions c Sinha*²²
- *Director of Public Prosecutions c Miller*²³
- *Director of Public Prosecutions (AGQ) c Kelley*²⁴
- *Director of Public Prosecutions (AGQ) c Miller*²⁵

[45] Dans ces autres décisions, la Cour a établi que les arguments de la partie demanderesse dans l'avis de question constitutionnelle devaient avoir une chance raisonnable de succès. La Cour du Québec a accepté les arguments du procureur général du Québec selon lesquels les avis de questions constitutionnelles pouvaient être rejetés sommairement si l'on considérait qu'ils n'étaient pas fondés en droit.

[46] Toutefois, à la différence de l'affaire *FU2 Productions*, l'article 77 du *Code de procédure civile* n'exige pas que les actes de procédure ou les documents révèlent une chance raisonnable de succès.

[47] En plus de cette série de décisions, la jurisprudence aussi appuie l'interprétation que la division générale a donnée à l'article 1(1)(c) du *Règlement de 2022*, selon laquelle il est nécessaire que le fondement juridique ait une chance raisonnable de succès.

– Les tribunaux favorisent l'efficacité

[48] Dans la décision *R c Cody*, la Cour suprême du Canada a conclu que les juges de première instance jouent un rôle important dans la réduction des délais inutiles²⁶. Elle a dit que ces juges, par exemple, devraient évaluer si une demande présente une

²² Voir la décision *Director of Public Prosecutions c Sinha*, 2022 QCCQ 6322 [en anglais seulement].

²³ Voir la décision *Director of Public Prosecutions c Miller*, 2022 QCCQ 6291 [en anglais seulement].

²⁴ Voir la décision *Director of Public Prosecutions (AGQ) c Kelley*, 2022 QCCQ 6293 [en anglais seulement].

²⁵ Voir la décision *Director of Public Prosecutions (AGQ) c Miller*, 2022 QCCQ 6294 [en anglais seulement].

²⁶ Voir la décision *R c Cody*, 2017 CSC 31, qui cite la décision *R c Jordan*, 2016 CSC 27 au paragraphe 63.

chance raisonnable de succès et, en plus, les juges ne devraient pas hésiter à rejeter sommairement les demandes qui sont incontestablement frivoles.

[49] La Cour a également déclaré qu'il « faut plutôt adopter une approche proactive qui permet de prévenir les délais inutiles en s'attaquant à leurs causes profondes²⁷ ». De plus, « les juges de première instance devraient utiliser leurs pouvoirs de gestion des instances pour réduire les délais au minimum. Par exemple, avant de permettre qu'une demande soit entendue, le juge de première instance devrait se demander si elle présente des chances raisonnables de succès²⁸. »

[50] De plus, dans la décision *R c Haevischer*, la Cour suprême du Canada a souligné que les juges, tant dans le contexte civil que dans le contexte criminel, jouent un « rôle de gardien » et peuvent rejeter des demandes de façon sommaire sans tenir d'audience sur le fond²⁹. Le critère pour rejeter sommairement une affaire en droit criminel doit être rigoureux et se concentrer sur la question de savoir si la demande est incontestablement frivole.

[51] Quant aux affaires civiles, la Cour a écrit :

[48] Une demande dans une affaire civile sera radiée « s'il est évident et manifeste, dans l'hypothèse où les faits allégués seraient avérés, que la déclaration ne révèle aucune cause d'action raisonnable » ou, autrement dit, si la demande n'a aucune possibilité raisonnable d'être accueillie [citation omise]. La radiation de ce type de demande « élagu[e] les litiges », « favorise l'efficacité et fait épargner temps et argent » et permet aux plaideurs de se concentrer sur les demandes importantes (par. 19-20).

[52] Bien que l'intérêt de la justice soit primordial, les principes d'efficacité, d'efficience et d'utilisation proportionnée des ressources judiciaires sont tout aussi importants en droit civil et en droit administratif qu'en droit criminel.

²⁷ Voir la décision *R c Cody*, 2017 CSC 31 au paragraphe 36.

²⁸ Voir la décision *R c Cody*, 2017 CSC 31 au paragraphe 38.

²⁹ Voir la décision *R c Haevischer*, 2023 CSC 11.

[53] Dans la décision *Taylor v Pivotal*, la Cour divisionnaire de l'Ontario a conclu que la motion pour mesure provisoire et l'avis de question constitutionnelle du demandeur n'avaient aucune chance de succès, étaient frivoles et vexatoires et constituaient un recours abusif³⁰. La Cour a rejeté la motion et l'avis de question constitutionnelle. Selon les *Règles de procédure civile* de l'Ontario, la Cour peut rejeter de façon sommaire une instance qui semble frivole ou vexatoire ou qui constitue un recours abusif.

[54] Dans la décision conjointe *Sackaney c La Reine; Shoefly-Devries c La Reine*, l'intimée a demandé une ordonnance radiant les avis d'appel et de question constitutionnelle modifiés des appelantes³¹. Elle l'a demandé parce que les avis ne révélaient aucune cause d'action raisonnable. La Cour canadienne de l'impôt a écrit ce qui suit :

[53] Il est vrai que la radiation de l'avis d'appel et de l'avis de question constitutionnelle les empêchera de faire part de leurs arguments au sujet des violations alléguées de leurs droits et que cela pourrait leur causer des difficultés. Cependant, si leurs arguments n'ont aucune chance de succès, la Cour se doit de les radier en vue de préserver l'intégrité de la procédure de la Cour.

[55] La Cour a conclu qu'il était évident et manifeste que les arguments des appelantes n'avaient aucune chance de succès. La Cour a radié les avis.

[56] Dans la décision *Morrisson v Cormier Vegetation Control Ltd.*, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a admis que l'article 8(4)(d) de la *Constitutional Question Act* (loi sur la question constitutionnelle) n'obligeait pas une partie demanderesse à fournir une analyse juridique complète et détaillée³². Toutefois, il devait tout de même y avoir un fondement juridique suffisant pour satisfaire aux exigences de cet article.

[57] Dans la décision *Chromex Nickel Mines Ltd. v British Columbia (Securities Commission)*, la Cour a conclu que les questions soulevées dans l'avis contestant la

³⁰ Voir la décision *Taylor v Pivotal*, 2021 ONSC 7388 [en anglais seulement].

³¹ Voir la décision *Sackaney c La Reine*, 2013 CCI 303.

³² Voir la décision *Morrisson v Cormier Vegetation Control Ltd.*, 1999 CanLII 5838 (BC SC) [en anglais seulement].

validité constitutionnelle de la loi doivent être précisées avant l'audience [traduction] « par souci d'économie³³ ».

[58] Dans chacune de ces décisions, l'avis devait avoir un fondement juridique suffisant. Si l'absence de cause d'action raisonnable ou de chance raisonnable de succès est évidente et manifeste, il est clair que rien ne justifie que l'affaire se poursuive.

[59] La division générale a suivi ces principes. Je ne vois aucune erreur dans son analyse ou dans sa conclusion selon laquelle l'article 1(1)(c) du *Règlement de 2022* exige qu'une partie demanderesse fournisse le résumé d'un argument juridique (pour appuyer la contestation constitutionnelle) qui a une chance raisonnable de succès.

Question en litige no 2 : Selon le prestataire, la division générale a mal interprété la décision *Toronto (Cité)* et a commis une erreur en l'appliquant à son cas

[60] Le prestataire soutient que même si l'article 1(1)(c) du *Règlement de 2022* exige que l'argument juridique ait une chance raisonnable de succès, il satisfait à cette exigence.

[61] Le prestataire fait valoir qu'au titre de la primauté du droit et de la règle de l'imprécision, les articles 30(1) et 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi* sont inconstitutionnels et, par conséquent, inopérants et non applicables dans son cas. Il soutient que les articles contreviennent à la primauté du droit. Selon lui, cet argument a une chance raisonnable de succès. (Pour clarifier, le prestataire ne soutient pas à ce stade-ci que ces articles transgressent des dispositions précises de la *Charte*, comme les articles 1 et 7.)

[62] Pour sa part, la Commission soutient que la décision de la Cour suprême du Canada intitulée *Toronto (Cité) c Ontario (Procureur général)* est une réponse complète

³³ Voir la décision *Chromex Nickel Mines Ltd. v British Columbia (Securities Commission)*, 1992 CanLII 1145 (BC SC) [en anglais seulement].

à l'appel du prestataire. En effet, selon la Commission, cette décision établit que les arguments du prestataire n'ont aucune chance raisonnable de succès³⁴. Elle concède toutefois que si *Toronto (Cité)* ne s'applique pas ici, l'appel du prestataire devrait être accueilli, dans la mesure où il devrait être autorisé à présenter ses arguments sur la constitutionnalité des articles 30(1) et 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[63] Le prestataire soutient que *Toronto (Cité)* ne s'applique pas dans son cas pour diverses raisons. Il fait valoir que son argument juridique a une chance raisonnable de succès.

[64] Je vais examiner si la division générale a mal interprété *Toronto (Cité)* et fait une erreur en décidant si elle s'appliquait dans le cas du prestataire.

– ***Toronto (Cité) c Ontario (Procureur général)***

[65] La Ville de Toronto et deux groupes de personnes ont contesté la *Loi de 2018 sur l'amélioration des administrations locales*, qui réduisait le nombre de quartiers électoraux de 47 à 25³⁵. La constitutionnalité de cette réduction était contestée, car elle constituait une transgression de la liberté d'expression, de la liberté d'association et de l'égalité ainsi que des principes constitutionnels non écrits de démocratie et de primauté du droit. Selon la Ville, la loi menait à cette transgression en refusant à l'électorat une représentation effective et en perturbant le processus électoral.

[66] Selon la Cour, des principes constitutionnels non écrits aident les tribunaux de deux façons. D'abord, ils les aident à interpréter des dispositions constitutionnelles. Ensuite, ils les aident à élaborer des doctrines structurelles qui comblent des lacunes et abordent des questions importantes sur lesquelles la Constitution est muette, comme l'obligation de négocier si une province déclarait sa sécession.

[67] La Cour a conclu que ni l'une ni l'autre de ces fonctions n'appuyait les arguments de la Ville selon lesquels des principes constitutionnels non écrits pouvaient invalider

³⁴ Voir la décision *Toronto (Cité) c Ontario (Procureur général)*, 2021 CSC 34.

³⁵ Voir la *Loi de 2018 sur l'amélioration des administrations locales*, LO 2018, ch 11.

une loi. Si c'était le cas, des principes constitutionnels non écrits empièteraient sur le pouvoir législatif de modifier la Constitution. De plus, les droits constitutionnels écrits pourraient commencer à être brimés par des principes constitutionnels non écrits. Enfin, des principes non écrits pourraient étendre indûment la dérogation législative.

[68] Pour ces motifs, une majorité de juges a conclu que, « [en] résumé, malgré leur valeur comme outils d'interprétation, les principes constitutionnels non écrits ne peuvent pas servir à invalider des mesures législatives [...]»³⁶.

– **La décision de la division générale**

[69] La division générale s'est appuyée sur *Toronto (Cité)*. Elle a conclu qu'un principe constitutionnel non écrit ne pouvait pas servir à invalider ce qui était autrement une loi valide. Plus précisément, elle a décidé que le prestataire ne pouvait pas s'appuyer sur la règle de l'imprécision pour invalider les articles 30(1) et 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Par conséquent, elle a jugé que le fondement juridique du prestataire n'avait aucune chance raisonnable de succès. Elle a conclu que l'avis modifié du prestataire ne respectait pas les exigences énoncées à l'article 1(1) du *Règlement de 2022*.

– **Selon le prestataire, la décision *Toronto (Cité)* ne s'applique pas**

[70] Selon le prestataire, *Toronto (Cité)* ne s'applique pas dans son cas. Il fait valoir que cette décision se distingue de son dossier parce qu'elle traite d'une question totalement différente. Il soutient que la décision porte sur les pouvoirs limités des tribunaux dans l'invalidation de lois ou de mesures législatives, plutôt que sur l'obligation d'un tribunal administratif de ne pas donner effet à une disposition jugée inconstitutionnelle.

[71] Le prestataire fait remarquer que la Cour suprême du Canada ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si un principe constitutionnel non écrit peut servir de fondement pour déclarer une disposition législative inopérante ou non applicable. Il

³⁶ Voir la décision *Toronto (Cité) c Ontario (Procureur général)*, 2021 CSC 34 au paragraphe 84.

souligne aussi que ni l'un ni l'autre de ces termes ne figure dans la décision, alors que le mot « invalider » s'y trouve à de nombreuses reprises. De plus, il signale que la Cour s'est appuyée sur des décisions qui portaient sur l'invalidation de mesures législatives.

[72] Le prestataire soutient que l'invalidation d'une loi et le fait de la déclarer inopérante ou non applicable sont des choses différentes. Ici, il demande que l'article 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi* soit déclaré inopérant ou non applicable. Il ne demande pas à la division d'appel d'invalider la disposition, ce qui excèderait sa compétence de toute façon, selon lui. Il fait donc valoir que *Toronto (Cité)* ne s'applique pas dans son cas.

[73] D'autre part, le prestataire soutient que les conclusions de la majorité des juges dans cette décision ont été formulées en *obiter* (opinion incidente) et ne sont donc pas d'application obligatoire. Il fait valoir que les conclusions sont des opinions incidentes parce qu'elles n'étaient pas essentielles à l'issue de l'affaire, qu'elles contredisent la *ratio decidendi* (motifs essentiels) d'autres décisions de la Cour suprême du Canada et que la minorité était [traduction] « farouchement opposée » à la décision de la majorité³⁷. Le prestataire souligne aussi que cette décision n'abordait pas la règle de l'imprécision.

[74] Selon le prestataire, si la division d'appel accepte que *Toronto (Cité)* soit applicable, cela revient à dire qu'une loi peut être complètement imprécise, à condition qu'on ne transgresse pas la *Charte* elle-même.

– **Selon la Commission, la décision *Toronto (Cité)* est d'application obligatoire**

[75] La Commission soutient que la division générale était tenue de suivre *Toronto (Cité)*. Elle se presse de rejeter l'argument du prestataire selon lequel la déclaration de la Cour sur les principes constitutionnels non écrits a été faite en *obiter*. La Commission fait valoir que c'était l'une des principales questions que la Cour devait examiner et que

³⁷ Voir les observations du prestataire du 12 juillet 2024, à la page AD17-29 du dossier d'appel.

le fait que quatre des neuf juges étaient en désaccord avec la décision n'a pas diminué l'effet contraignant de l'opinion de la majorité.

[76] La Commission affirme que d'autres tribunaux ont appliqué *Toronto (Cité)* et ont rejeté l'idée que des principes constitutionnels non écrits peuvent être utilisés pour invalider une loi.

[77] De plus, selon la Commission, l'idée que ces principes ne peuvent pas invalider des mesures législatives s'étend aux conclusions d'inopérabilité ou d'inapplicabilité. Elle affirme que l'effet pratique des trois notions (invalidité, inopérabilité et inapplicabilité) est le même : elles rendent la disposition contestée inopérante et sans effet. Selon elle, il serait déraisonnable de conclure le contraire.

[78] La Commission soutient que, bien que le Tribunal ne puisse pas déclarer une invalidité générale, il peut faire une déclaration limitée d'invalidité qui s'applique seulement à la personne concernée par la décision³⁸.

[79] Par exemple, dans la décision *Mouvement laïque québécois*, la Cour suprême du Canada a établi que le Tribunal des droits de la personne pouvait déclarer le règlement contesté inopérant à l'égard du demandeur, mais qu'il ne pouvait déclarer le règlement comme étant « inopérant et sans effet » sans plus de précision, car cela équivaldrait à une déclaration générale d'invalidité, ce qu'il n'avait pas la compétence de faire³⁹.

[80] De plus, la Commission soutient que l'argument de l'imprécision relève de la primauté du droit et de la deuxième partie du critère de l'article 7 de la *Charte*. La Commission a fait référence à la décision *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, dans laquelle la Cour suprême du Canada a examiné si le mot « indûment » employé à

³⁸ La Commission a cité les décisions *Mouvement laïque québécois c Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, *Douglas/Kwantlen Faculty Association c Douglas College*, [1990] 3 RCS 570 et *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c Martin*; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c Laseur*, 2003 CSC 54.

³⁹ Voir la décision *Mouvement laïque québécois c Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16 aux paragraphes 153 et 154.

l'article 32(1)(c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* était imprécis au point de contrevenir aux principes de justice fondamentale⁴⁰.

[81] Dans cette décision, la Cour a conclu que l'imprécision pouvait être invoquée au titre de l'article 1 de la *Charte*, au motif qu'une disposition est imprécise au point de ne pas satisfaire à l'exigence selon laquelle une restriction prévue par la *Charte* devait être « prescrite par une règle de droit ». L'imprécision est aussi pertinente sous le volet « atteinte minimale » du critère énoncé dans la décision *Oakes*.

[82] Autrement dit, la Commission laisse entendre que, peu importe si l'argument du prestataire lié à l'imprécision est examiné au titre de l'article 1 ou 7 de la *Charte* ou à titre d'argument en soi, le contexte législatif et la jurisprudence sont pertinents pour cet examen.

[83] Cela dit, la Commission soutient que si le prestataire avait pu prouver que ses droits garantis par l'article 7 de la *Charte* avaient été transgressés, alors il aurait pu invoquer la règle de l'imprécision. Sinon, il ne peut pas s'appuyer sur la règle de l'imprécision pour invalider ou déclarer inopérante ou inapplicable une loi qui est par ailleurs constitutionnelle.

– **Les principes énoncés dans *Toronto (Cité)* s'appliquent**

[84] Je ne suis pas convaincue que les conclusions de la majorité sur les principes constitutionnels non écrits aient été formulées en *obiter* dans *Toronto (Cité)*. Il s'agissait de l'une des deux questions principales cernées.

[85] Le prestataire souligne à juste titre que l'invalidation d'une loi n'est interchangeable ni avec le fait de la rendre inopérante ni avec le fait de la rendre non applicable, bien que l'effet pratique soit le même, comme l'affirme la Commission.

[86] Ici, la distinction est importante parce que le Tribunal de la sécurité sociale n'a pas compétence pour déclarer une invalidité générale. Comme la Cour suprême du

⁴⁰ Voir la décision *R c Nova Scotia Pharmaceutical Society*, 1992 CanLII 72 (CSC).

Canada l'a confirmé dans la décision *Martin*, les réparations constitutionnelles dont disposent les tribunaux administratifs sont limitées et ne comprennent pas les déclarations générales d'invalidité⁴¹.

[87] Cela soulève la question suivante : *Toronto (Cité)* se limite-t-elle aux affaires qui concernent l'invalidation de mesures législatives, ou peut-elle s'étendre aussi aux affaires où l'on cherche à rendre une mesure inopérante ou non applicable?

[88] Les parties n'ont mentionné aucune affaire où l'on abordait directement cette question de savoir si un principe constitutionnel non écrit peut servir à rendre une mesure législative inopérante ou non applicable.

[89] Pourtant, pour les mêmes raisons qu'un principe constitutionnel non écrit ne peut servir à invalider une loi, il serait contradictoire et incohérent de pouvoir s'appuyer sur ce principe pour rendre la loi inopérante ou non applicable. On porterait ainsi atteinte à la primauté des textes législatifs, une situation contre laquelle la Cour suprême du Canada a formulé une mise en garde quand elle a donné effet aux principes constitutionnels non écrits.

[90] La majorité des juges dans *Toronto (Cité)* a conclu que les principes constitutionnels non écrits ne confèrent pas le pouvoir d'invalider une loi qui respecte par ailleurs la constitution. Dans le même ordre d'idées, il serait au mieux étrange que ces mêmes principes confèrent le pouvoir de rendre une loi inopérante ou non applicable.

– **La division générale n'a pas commis d'erreur de droit en appliquant *Toronto (Cité)***

[91] En résumé, je conclus que la division générale n'a pas mal interprété *Toronto (Cité)* et qu'elle n'a pas commis d'erreur de droit en décidant qu'elle s'appliquait dans le cas du prestataire.

⁴¹ Voir la décision *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c Martin; Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c Laseur*, 2003 CSC 54 au paragraphe 31.

Question en litige no 3 : La décision *Sullivan v Canada (Attorney General)* n'est pas pertinente

[92] Durant la procédure, on s'est demandé si la décision *Sullivan* s'appliquait ici ou si elle était pertinente. Dans cette décision, la Cour d'appel fédérale a établi que [traduction] « les valeurs consacrées par la *Charte* ne peuvent servir à invalider les dispositions législatives que les décisionnaires administratifs doivent respecter, comme l'article 30 de la *Loi sur l'assurance-emploi* dans la présente affaire ». On s'est alors demandé si *Sullivan* et *Toronto (Cité)* étaient des décisions équivalentes, ou si les valeurs consacrées par la *Charte* équivalaient aux principes constitutionnels (non écrits).

[93] Comme le prestataire le fait remarquer, les valeurs consacrées par la *Charte* et les principes constitutionnels peuvent sembler équivalents, mais ce sont des concepts tout à fait distincts. Les valeurs représentent peut-être des principes généraux, mais elles découlent directement de la *Charte* et sont liées aux droits précis qui y sont énoncés. Ce sont les valeurs qui sous-tendent chaque droit et lui donnent un sens⁴². D'autre part, les principes constitutionnels non écrits « font partie de la toile de fond sous-jacente aux termes écrits de la Constitution⁴³ ».

[94] Bref, *Sullivan* n'est pas pertinente dans le cas du prestataire, car elle porte sur les valeurs consacrées par la *Charte* plutôt que sur des principes constitutionnels non écrits.

Conclusion

[95] La division générale n'a pas commis d'erreur en décidant qu'il y a une exigence minimale à laquelle une partie demanderesse doit satisfaire au titre de l'article 1(1)(c) du *Règlement de 2022*.

⁴² Voir la décision *École secondaire Loyola c Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12 au paragraphe 36.

⁴³ Voir la décision *Toronto (Cité) c Ontario (Procureur général)*, 2021 CSC 34 au paragraphe 50.

[96] Le fondement juridique doit avoir une chance raisonnable de succès. Cependant, l'argument du prestataire ne satisfait pas à cette exigence. Selon *Toronto (Cité)*, le prestataire ne peut pas invoquer des principes constitutionnels non écrits pour rendre les articles 30(1) et 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi* inopérants ou non applicables.

[97] L'appel est rejeté.

Janet Lew
Membre de la division d'appel