



Citation: GL c Commission de l'assurance-emploi du Canada, 2024 TSS 2109

Tribunal de la sécurité sociale du Canada
Division générale, section de l'assurance-emploi

Décision

Partie appelante :

G. L.

Représentants :

D. P.

H. S.

Partie intimée :

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Décision portée en appel :

Décision découlant de la révision (482925) datée du 12 juillet 2022 rendue par la Commission de l'assurance-emploi du Canada (communiquée par Service Canada)

Membre du Tribunal :

Charline Bourque

Mode d'audience :

Vidéoconférence

Date de l'audience :

Le 13 février 2023

Personnes présentes à l'audience :

Appelante

Représentants de l'appelante

Date de la décision :

Le 21 mars 2023

Numéro de dossier :

GE-22-2580

Décision

[1] L'appel est rejeté.

[2] La Commission de l'assurance-emploi du Canada (Commission) a prouvé que la prestataire a été suspendue de son emploi en raison d'une inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi* (en d'autres termes, parce qu'elle a fait quelque chose qui a entraîné sa suspension). Cela signifie que la prestataire n'a pas le droit de recevoir des prestations d'assurance-emploi¹.

Aperçu

[3] La prestataire a été suspendue (mise en congé sans solde) de son emploi du à partir du 28 novembre 2021. Son employeur a affirmé qu'elle a été suspendue parce qu'elle a agi contre sa politique de vaccination : elle a refusé de divulguer son statut vaccinal ou ne s'est pas fait vacciner.

[4] La Commission a accepté la raison de la suspension que l'employeur a fournie. Elle a conclu que la prestataire a cessé d'occuper temporairement son emploi en raison de son inconduite. Elle ne pouvait pas lui verser des prestations d'assurance-emploi pendant sa période de suspension.

[5] La prestataire n'est pas d'accord avec la décision de la Commission. Elle affirme qu'elle n'a pas commis une inconduite. Elle admet qu'il a refusé de fournir une attestation de vaccination comme demandé par l'employeur et fait valoir qu'elle travaillait dans un milieu rural, ayant peu de contacts avec d'autres personnes ou collègues. Elle est d'avis qu'elle n'a manqué à aucune obligation et que la politique de l'employeur n'était pas raisonnable dans le contexte du milieu de travail.

[6] La prestataire est d'avis que la politique n'était pas raisonnable considérant son milieu de travail et qu'elle ne faisait pas partie de sa convention collective. Il s'agissait d'une modification importante de ses conditions de travail.

¹ L'article 30 de la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit qu'une partie prestataire qui perd son emploi en raison de son inconduite est exclue du bénéfice des prestations.

[7] Je dois déterminer si la prestataire a été suspendue en raison de son inconduite.

Question en litige

[8] La prestataire a-t-elle été suspendue de son emploi en raison d'une inconduite ?

Analyse

[9] La Loi prévoit qu'une partie prestataire ne peut pas obtenir des prestations d'assurance-emploi si elle perd son emploi en raison de son inconduite. Cela s'applique si son employeur l'a congédiée ou suspendue².

[10] Pour décider si la prestataire a été suspendue ou a perdu son emploi en raison d'une inconduite, je dois examiner deux choses. D'abord, je dois décider pour quelle raison la prestataire a perdu son emploi. Ensuite, je dois décider si la Loi considère cette raison comme une inconduite.

Pourquoi la prestataire a-t-elle été suspendue de son emploi ?

[11] Je conclus que la prestataire a été mise en congé sans solde ou suspendue de son emploi le 28 novembre 2021 pour ne pas avoir suivi la directive de son employeur de fournir une attestation de vaccination. Cela concorde avec son témoignage, sa déclaration à la Commission³ et son relevé d'emploi⁴.

[12] À l'audience, la prestataire a admis d'emblée qu'elle a été mise en congé administratif en raison de son non-respect de la pratique de la vaccination obligatoire⁵.

[13] Je conclus que la prestataire ne s'est pas conformée à la directive de son employeur concernant la vaccination, de sorte qu'elle a été mise en congé sans solde ou suspendue de son emploi.

² Voir les articles 30 et 31 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

³ Voir les renseignements supplémentaires de la Commission (GD3-20).

⁴ Voir le relevé d'emploi qui indique un dernier jour payé le 26 novembre 2021 (GD3-18).

⁵ Voir l'argumentation des représentants de la prestataire (GD9-3).

La raison du congédiement de la prestataire est-elle une inconduite selon la *Loi de l'assurance-emploi* ?

[14] Selon la *Loi sur l'assurance-emploi*, la raison du congédiement de la prestataire est une inconduite.

[15] La Loi ne définit pas l'inconduite. Par contre, la jurisprudence (l'ensemble des décisions que les tribunaux ont rendues) aide à décider si le congédiement ou la suspension de la prestataire est le résultat d'une inconduite selon cette Loi. La jurisprudence établit le critère juridique lié à l'inconduite, c'est-à-dire les questions et les critères à prendre en compte quand on examine la question de l'inconduite.

[16] Selon la jurisprudence, pour qu'il y ait inconduite, la conduite doit être délibérée. Cela signifie qu'elle est consciente, voulue ou intentionnelle⁶. Une inconduite comprend aussi une conduite qui est tellement insouciant qu'elle est presque délibérée⁷. Pour qu'il y ait inconduite au sens de la loi, il n'est pas nécessaire que la prestataire ait eu une intention coupable (c'est-à-dire qu'elle ait voulu faire quelque chose de mal)⁸.

[17] Il y a inconduite si la prestataire savait ou aurait dû savoir que sa conduite pouvait l'empêcher de remplir ses obligations envers son employeur et qu'il était réellement possible qu'elle soit congédiée pour cette raison⁹.

[18] La loi ne dit pas que je dois prendre en compte la façon dont l'employeur a agi¹⁰. Je dois plutôt me concentrer sur ce que la prestataire a fait ou n'a pas fait et décider s'il s'agit d'une inconduite selon la *Loi sur l'assurance-emploi*¹¹.

[19] Je dois me concentrer seulement sur la *Loi sur l'assurance-emploi*. Mon rôle n'est pas de décider si d'autres lois offrent d'autres options au prestataire. Je n'ai pas à décider si la prestataire a été congédiée à tort ou si l'employeur aurait dû lui offrir des

⁶ Voir la décision *Mishibinijima c Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 36.

⁷ Voir la décision *McKay-Eden c Sa Majesté La Reine*, A-402-96.

⁸ Voir la décision *Procureur général c Secours*, A-352-94.

⁹ Voir la décision *Mishibinijima c Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 36.

¹⁰ Voir l'article 30 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

¹¹ Voir les décisions *Paradis c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 1282 et *Canada (Procureur général) c McNamara*, 2007 CAF 107.

mesures d'adaptation raisonnables¹². Je peux seulement évaluer si ce que la prestataire a fait ou n'a pas fait est une inconduite au sens de la Loi sur l'assurance-emploi.

[20] La Commission doit prouver que la prestataire a perdu son emploi ou en a été suspendue en raison de son inconduite. Elle doit le prouver selon la prépondérance des probabilités. Cela signifie qu'elle doit démontrer qu'il est plus probable qu'improbable que la prestataire a perdu son emploi en raison de son inconduite¹³.

[21] La Commission affirme qu'il y a eu inconduite parce que la prestataire a refusé délibérément de respecter la politique de vaccination obligatoire de son employeur :

- L'employeur a adopté une politique de vaccination obligatoire claire et il l'a communiqué aux employés. La politique visait l'ensemble des employés fédéraux dans un contexte de pandémie mondiale;
- Les employés avaient jusqu'au 26 novembre 2021 pour attester de leur statut vaccinal.
- la prestataire savait ou aurait dû savoir quelles étaient les conséquences si elle ne respectait la politique de vaccination de l'employeur.
- Les employés savaient que le non-respect de la politique pourrait entraîner une perte d'emploi le 26 novembre 2021¹⁴.

[22] La prestataire soutient qu'il n'y a pas eu inconduite parce que :

- La politique de l'employeur n'a pas été acceptée par convention collective et ne faisait pas partie de son contrat de travail. Cette pratique n'a jamais été acceptée en cours d'emploi.

¹² Voir la décision *Canada (Procureur général) c McNamara*, 2007 CAF 107.

¹³ Voir la décision *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c Bartone*, A-369-88.

¹⁴ Voir la pratique de vaccination obligatoire de l'employeur (GD3-23 à GD3-27).

- La pratique de vaccination est donc un changement majeur à ses conditions de travail.
- La prestataire travaillait majoritairement à l'extérieur et avait peu de contacts avec d'autres personnes. La Commission n'a pas pris en compte le contexte du lieu de travail dans son analyse.

– Autre décision du Tribunal

[23] À l'audience, la prestataire a fait valoir que l'imposition, par l'employeur, d'une obligation de se faire vacciner contre la Covid-19 dans le cadre des conditions d'emploi était une modification majeure de ses conditions de travail et qu'aucune pratique de vaccination obligatoire n'était mentionnée dans son contrat de travail. La prestataire souligne le fait que cette modification aux conditions de travail ne fait pas partie de la convention collective de l'employeur d'autant qu'elle travaillait presque exclusivement à l'extérieur et avait très peu de contact d'autres personnes.

[24] La prestataire s'appuie sur une décision récente rendue par un autre membre du Tribunal¹⁵. Cette décision fait actuellement l'objet d'un appel¹⁶ et doit donc être invoquée avec prudence. Même si elle n'était pas en appel, je ne serais pas liée par celle-ci¹⁷.

[25] J'emprunte les mots du juge Pentney dans une décision récente de la Cour fédérale où cette décision a également été plaidée : « [l]a décision n'établit aucun type de règle générale qui s'applique à d'autres situations de fait et, de plus, elle ne me lie pas. »¹⁸

¹⁵ Voir *AL c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 SST 1428 (GD9-19 à GD9-37).

¹⁶ La décision a été contestée par la Commission devant la division d'appel du Tribunal et la permission d'en appeler a été accordée le 9 février 2023.

¹⁷ Bien qu'un membre du Tribunal soit tenu, dans certaines circonstances, de suivre les décisions rendues par une cour de compétence supérieure, il n'est pas tenu de suivre la décision d'un autre membre. Une telle décision peut être utilisée comme un précédent, mais elle n'est pas contraignante.

¹⁸ Voir *Cecchetto c. Canada (Procureur général)*, 2023 FC 102, paragr. 43.

[26] Dans cette cause particulière, la convention collective des employés avait été renégociée afin d'y inclure une politique de vaccination obligatoire et un tel dossier ne s'applique pas au cas de la prestataire.

– **Modification aux conditions d'emploi**

[27] L'introduction de la politique de vaccination de l'employeur peut-elle être considérée comme une modification unilatérale des conditions d'emploi fondamentales qui pourrait justifier le refus de la prestataire de suivre les exigences de la politique ?

[28] Ce n'est malheureusement pas à moi d'en décider. En effet, c'est une question qui doit être tranchée soit par un arbitre du travail pour ceux qui sont syndiqués¹⁹, soit par un autre tribunal, y compris une cour supérieure, pour ceux qui ne le sont pas. De nombreuses décisions²⁰ peuvent être trouvées à ce sujet et, compte tenu des retards qu'il faut pour passer par les systèmes judiciaires, il y en aura probablement beaucoup d'autres.

[29] Comme mentionné précédemment, la loi ne dit pas que je dois prendre en compte la façon dont l'employeur a agi²¹. Je dois plutôt me concentrer sur ce que la prestataire a fait ou n'a pas fait et décider s'il s'agit d'une inconduite selon la *Loi sur l'assurance-emploi*²².

[30] De la même manière, il ne m'appartient pas non plus de décider si le congé sans solde imposé à la prestataire est contraire au droit. J'ai une compétence très limitée en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* et elle n'inclut pas le pouvoir de prendre cette décision.

¹⁹ Par exemple, voir la décision *Canadian Union of Public Employees, Local 1866 v Worksafe New Brunswick*, 2023.

²⁰ Par exemple, voir les décisions *Bailey v New Brunswick Power Corporation*, 2023; *Maple Leaf Foods Inc., Brantford Facility v United Food and Commercial Workers Canada*, Local 175, 2022; *Coca-Cola Canada Bottling Limited v United Food and Commercial Workers Union Canada*, Local 175, 2022.

²¹ Voir l'article 30 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

²² Voir les décisions *Paradis c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 1282 et *Canada (Procureur général) c McNamara*, 2007 CAF 107.

– **Contexte du milieu de travail**

[31] La prestataire fait valoir que la Commission avait le devoir d'analyser si l'application de la politique aux employés était raisonnable dans le contexte du lieu de travail.

[32] Le représentant réfère à la directive interne de la Commission qui indique que la Commission peut conclure à une inconduite si :

- l'employeur a adopté une politique de vaccination obligatoire claire et qu'il l'a communiqué aux employés visés;
- les employés savent que le non-respect de la politique pourrait entraîner une perte d'emploi;
- l'application de la politique aux employés est raisonnable dans le contexte du lieu de travail²³.

[33] Le représentant réfère particulièrement au troisième élément de cette politique.

[34] Je suis d'avis que je ne suis pas liée par les politiques internes mises en place par la Commission. Il s'agit d'une note interne que la Commission transmet à ses employés. Ainsi, bien qu'elle vise l'interprétation de la Loi, il demeure que cette interprétation correspond à la position adoptée par la Commission. Elle n'a pas force de Loi et n'est pas contraignante.

[35] Par rapport au milieu de travail de la prestataire, je constate que cette dernière n'était pas dans une situation de télétravail. Même si le travail de la prestataire était majoritairement à l'extérieur, en milieu rural, il n'en demeure pas moins qu'elle devait travailler pendant une certaine période avec un collègue de travail et pouvait être en contact, bien que de manière limitée, avec des clients. Je comprends que des mesures sanitaires étaient alors mises en place.

²³ Voir la note de service de la Commission AP 2021-10 datée du 19 octobre 2021 intitulée *Admissibilité à l'AE et refus de se conformer à une politique de vaccination obligatoire* (GD9-6 à GD9-18).

[36] Néanmoins, la politique de l'employeur visait l'ensemble des employés. Elle ne présentait pas d'exception en regard du lieu de travail d'un employé. La prestataire a admis qu'un employeur avait le droit de mettre en place une telle politique.

[37] Il ne m'appartient pas de juger si l'employeur aurait dû mettre des exemptions à sa politique en regard du milieu de travail d'un employé. Il ne m'appartient pas de déterminer si la politique adoptée par l'employeur est raisonnable ou si l'employeur doit proposer des mesures d'adaptation supplémentaires à un employé qui croit que la politique est à l'encontre de ses convictions personnelles. En effet, je ne peux que constater que la question doit être tranchée par une autre instance²⁴. En effet, il s'agit d'une décision de gestion de l'employeur et je ne peux intervenir d'autant qu'il n'est pas de mon ressort de déterminer si la façon d'agir de l'employeur est correcte ou non²⁵.

[38] La Cour d'appel fédérale a statué que le Tribunal doit mettre l'accent sur la conduite de la prestataire et non sur celle de l'employeur. En ce sens, il y a inconduite lorsqu'un prestataire savait ou aurait dû savoir que sa conduite était de nature à entraver l'exécution de ses obligations envers son employeur et que, de ce fait, il était réellement possible qu'il soit congédié²⁶.

– **L'inconduite en regard de la *Loi sur l'assurance-emploi***

[39] La prestataire affirme qu'elle n'a pas voulu divulguer son statut vaccinal à son employeur.

[40] Bien que je comprenne les explications de la prestataire et les raisons pour lesquelles elle a refusé de fournir une preuve de vaccination contre la Covid-19 à l'employeur ou de se faire vacciner, lorsqu'un employé ne respecte pas une politique de son employeur de façon volontaire, ce comportement l'empêche de remplir ses obligations envers son employeur.

²⁴ Voir *Paradis c Procureur général du Canada*, 2016 CF 1282.

²⁵ Voir l'article 30 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

²⁶ Voir *Nelson c Procureur général du Canada*, 2019 CAF 222.

[41] La prestataire a admis avoir reçu l'information concernant les étapes de la mise en place de la politique de vaccination. La question n'est pas de déterminer si elle avait le droit ou non d'accepter de divulguer son statut vaccinal ou si elle avait le droit ou non de refuser de se faire vacciner contre la Covid-19. Je suis d'accord qu'il s'agit bien d'un choix personnel.

[42] Cependant, en ne fournissant pas une attestation de vaccination contre la Covid-19 comme l'exigeait la politique de l'employeur, la prestataire ne se conformait pas aux directives de l'employeur.

[43] Je n'ai pas à analyser le comportement de l'employeur pour déterminer si l'adoption d'une telle politique est justifiée. Cependant, il est vrai que je dois considérer le contexte et dans ce cas-ci le contexte du lieu de travail de la prestataire²⁷.

[44] Aussi, une décision récente a été rendue par la Cour d'appel fédérale qui indique que le Tribunal a « un rôle important, mais étroit et précis à jouer dans le système judiciaire »²⁸. Comme je l'ai mentionné, mon rôle consiste à déterminer si le fait d'avoir refusé de se conformer à la politique de vaccination contre la Covid-19 de l'employeur constitue une inconduite au sens de la Loi. Cette décision précise également que le Tribunal n'a pas la compétence de statuer sur la légitimité ou la légalité des directives et des politiques gouvernementales visant à lutter contre la pandémie de la Covid-19 et qu'il existe d'autres façons pour un prestataire de contester ces directives et politiques. Il est également précisé qu'il est raisonnable que le Tribunal n'examine pas ces arguments et que les tribunaux n'interviendront pas dans les décisions du Tribunal pour ce motif.

[45] Même si je comprends les arguments de la prestataire quant à son droit à son droit de refuser un vaccin ou de divulguer si elle était vaccinée ou non, je suis d'avis qu'en refusant de se conformer à la politique de vaccination de l'employeur, la prestataire pouvait présumer qu'il était possible qu'elle soit suspendue de ses fonctions. D'ailleurs, les faits démontrent que la prestataire a été avisée qu'il y aura des

²⁷ Voir *Astolfi c Procureur général du Canada*, 2020 CF 30.

²⁸ Voir *Cecchetto c Procureur général du Canada*, 2023 CF 102.

conséquences pour ceux qui ne transmettront pas une attestation de vaccination contre la Covid-19.

[46] J'ai bien entendu les raisons pour lesquelles la prestataire a refusé de fournir une attestation de vaccination contre la Covid-19. Cependant, comme je l'ai expliqué lors de l'audience, pour statuer si son refus constitue une inconduite au sens de la Loi, je n'ai pas à déterminer si la suspension était une mesure appropriée, mais bien si les gestes que la prestataire a posés constituent une inconduite.

[47] Même si la prestataire est d'avis que la politique de l'employeur était déraisonnable, le contexte de la pandémie de la Covid-19 est essentiel à considérer puisque c'est pour cette raison que l'employeur a adopté une politique de vaccination obligatoire.

[48] L'employeur demeure responsable de protéger l'ensemble de ses employés et, en ce sens, il peut adopter des directives ou des politiques pour protéger la santé et la sécurité des employés. Les faits démontrent d'ailleurs que l'employeur a adopté sa politique en fonctions des directives fournies par les autorités de santé publique.

[49] Pour conclure à une inconduite, l'intention coupable n'a pas à être démontrée. C'est-à-dire que je n'ai pas à déterminer si la prestataire a fait quelque chose de mal.

[50] La prestataire savait que l'employeur avait adopté une politique de vaccination contre la Covid-19 et elle savait qu'elle devait présenter une preuve de vaccination pour pouvoir continuer à travailler. Elle savait aussi qu'elle avait la possibilité d'obtenir une exemption pour certaines raisons incluant pour des raisons de santé. En l'absence d'une telle exemption à recevoir le vaccin, la prestataire a volontairement décidé de ne pas se conformer à la politique de vaccination contre la Covid-19 lorsqu'elle a refusé de fournir une attestation de son statut vaccinal. Conformément à la politique de l'employeur, elle ne pouvait plus continuer à travailler.

[51] La prestataire a été suspendue parce qu'elle n'a pas respecté les règles émises par l'employeur; elle a refusé de se conformer à la politique de vaccination obligatoire

pour tous les employés. En refusant de s'y conformer, la prestataire ne respectait pas les règles de l'employeur.

[52] La prestataire admet avoir reçu les informations concernant l'application de la politique de vaccination de l'employeur. Elle a refusé de présenter une preuve de vaccination comme l'exigeait la politique et elle ne pouvait plus continuer à travailler. Elle connaissait les règles et il a décidé de ne pas s'y conformer. Ce geste volontaire constitue une inconduite.

Alors, la prestataire a-t-il perdu son emploi en raison d'une inconduite?

[53] Un prestataire ne peut recevoir des prestations régulières s'il est suspendu pour une inconduite qu'il a commise. Lorsqu'un employé ne respecte pas les règles de son employeur, il peut présumer qu'il sera suspendu ou même congédié.

[54] J'évalue le dossier de la prestataire au regard de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de déterminer si elle peut recevoir des prestations d'assurance-emploi. Pour rendre cette décision, j'ai sopesé les arguments des deux parties afin d'évaluer si le fait de refuser de présenter une attestation de vaccination contre la Covid-19, conformément à la politique adoptée par l'employeur, constitue une inconduite au sens de la Loi.

[55] Selon mes conclusions précédentes, j'estime qu'il est plus probable qu'improbable que la prestataire a cessé d'occuper son emploi en raison d'une inconduite parce que c'est volontairement qu'elle a refusé de fournir une attestation de vaccination contre la Covid-19 à son employeur. La prestataire a posé les gestes reprochés par l'employeur et le fait d'avoir refusé de se conformer à la politique l'employeur constitue une inconduite au sens de la Loi.

Conclusion

[56] La Commission a prouvé que la prestataire a perdu son emploi en raison d'une inconduite. C'est pourquoi la prestataire est exclue du bénéfice des prestations d'assurance-emploi.

[57] Par conséquent, l'appel est rejeté.

Charline Bourque

Membre de la division générale, section de l'assurance-emploi