

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20151007**

**Dossier : T-339-15**

**Référence : 2015 CF 1142**

**Ottawa (Ontario), le 7 octobre 2015**

**En présence de monsieur le juge Martineau**

**ENTRE :**

**MARTIN BOSSÉ**

**demandeur**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

[1] Le demandeur recherche l'annulation d'une décision rendue le 3 février 2015 par un membre de la Division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale du Canada [Tribunal] refusant la permission d'interjeter appel de la décision de la Division générale du Tribunal, datée du 15 avril 2014, au sujet de ses prestations d'assurance-emploi.

[2] La présente demande de contrôle judiciaire doit être accueillie. En effet, la Cour est convaincue en l'espèce que le Tribunal n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou tout autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter dans les circonstances.

[3] Le 29 mai 2013, la Commission de l'assurance-emploi du Canada [Commission] a informé le demandeur qu'il ne pouvait plus recevoir de prestations d'assurance-emploi régulières à partir du 3 octobre 2010 au motif qu'il avait volontairement quitté son emploi sans motif valable, de sorte qu'un trop payé de 16 864 \$ lui avait été versé. Le demandeur a fait appel devant le Tribunal.

[4] Constitué en vertu du paragraphe 44(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, LC 2005, ch 34 [Loi], le Tribunal est un tribunal administratif indépendant qui offre un processus d'appel équitable et impartial concernant les appels en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, LC 1996, ch 23, du Régime de pensions du Canada et de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, LRC 1985, ch O-9. Le Tribunal est indépendant d'Emploi et Développement social Canada. Le Tribunal est composé d'une Division générale et d'une Division d'appel. Toute demande présentée au Tribunal est entendue par un membre agissant seul (article 61 de la Loi).

[5] La Division générale constitue le premier palier d'appel. Celle-ci est composée de la section de la sécurité du revenu et de la section de l'assurance-emploi. En vertu du paragraphe 54(1), la Division générale peut rejeter l'appel ou confirmer, infirmer ou modifier

totalemment ou partiellemment la décision visée par l'appel ou rendre la décision que le ministre ou la Commission aurait dû rendre. Il s'agit d'un appel de plein droit. Celui-ci n'est assujetti à aucune autorisation. L'appelant doit simplement déposer son avis d'appel dans le délai prescrit ou avoir obtenu une prorogation de délai (article 52 de la Loi). Cela dit, en vertu du paragraphe 53(1) de la Loi, la Division générale peut rejeter de façon sommaire un appel si elle est convaincue qu'il n'a aucune chance raisonnable de succès.

[6] En l'espèce, le 5 mars 2014, une audition a été tenue par téléconférence devant un membre de la Division générale (assurance-emploi). Le 15 avril 2014, dans une décision motivée de 16 pages, la Division générale a rejeté au mérite l'appel du demandeur, et ce, au motif que le 5 octobre 2010, le demandeur avait quitté volontairement son emploi chez Canpar Transport, sans justification, aux termes des articles 29 et 30 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le demandeur a fait appel.

[7] La Division d'appel constitue le deuxième volet d'appel devant le Tribunal. Le droit de porter en appel une décision de la Division générale devant la Division d'appel est réglementé par les articles 52 à 59 de la Loi. Cette dernière peut rejeter l'appel, rendre la décision que la Division générale aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la Division générale pour réexamen conformément aux directives qu'elle juge indiquées, ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellemment la décision de la Division générale (paragraphe 59(1) de la Loi).

[8] L'appel devant la Division d'appel combine les caractéristiques d'un appel traditionnel (erreur de droit) et d'un contrôle judiciaire (compétence, justice naturelle, conclusion de fait manifestement déraisonnable). L'article 58 de la Loi stipule :

|  |   |
|--|---|
| 58. (1) Les seuls moyens d'appel sont les suivants :   | 58. (1) The only grounds of appeal are that   |
| a) la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;                                | (a) the General Division failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;                              |
| b) elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;   | (b) the General Division erred in law in making its decision, whether or not the error appears on the face of the record; or  |
| c) elle a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. | (c) the General Division based its decision on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it. |

[9] D'un autre côté, il importe de faire une distinction juridique importante : tandis que l'appelant peut en appeler de plein droit à la Division d'appel d'une décision de la Division générale rejetant un appel de façon sommaire, il est toutefois nécessaire d'obtenir la permission d'en appeler d'une décision de la Division générale rejetant un appel au mérite (articles 52 et 56). Le test pour obtenir la permission d'en appeler est rédigé d'une manière négative au paragraphe 58(2) de la Loi, qui prévoit que « [l]a division d'appel rejette la demande de permission d'en appeler si elle est convaincue que l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès. »

[10] Selon la jurisprudence de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale dont s'est inspirée le Tribunal, à l'étape de la demande d'autorisation, le demandeur n'a pas à prouver sa thèse. Il n'empêche, pour que la demande de permission d'en appeler soit accordée, il faut qu'il

existe une « cause défendable » (*DB c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2015 TSSDA 806 au para 53; *CM c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2015 TSSDA 574; *Bellefeuille c Canada (Procureur général)*, 2014 FC 963 au para 29 CanLII [*Bellefeuille*]; *Canada (Procureur général) c Zakaria*, [2011] ACF no 189 au para 37; *Fancy c Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 63 aux paras 2 et 3; *Canada (Ministre du Développement des Ressources humaines) c Hogervorst*, 2007 CAF 41 au para 37 [*Hogervorst*]; *Kerth c Canada (ministre du Développement des Ressources humaines)*, [1999] ACF no 1252 au para 24).

[11] En ce qui a trait aux délais d'appel, dans le cas d'une décision rendue par la section de l'assurance-emploi, l'avis d'appel (rejet sommaire) ou la demande de permission d'en appeler (rejet au mérite) est déposé dans les 30 jours suivant la date où l'appelant a reçu communication de la décision en question (alinéa 57(1)a) de la Loi). La Division d'appel peut proroger d'au plus un an le délai pour présenter la demande de permission d'en appeler (paragraphe 57(2)). Dans le cas où la permission est accordée, la demande de permission est assimilée à un avis d'appel et celui-ci est réputé avoir été déposé à la date du dépôt de la demande de permission (paragraphe 58(5)).

[12] En pratique, la demande de prorogation de délai et la demande de permission d'en appeler seront décidées en même temps (*MP c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2015 TSSDA 626 [*MP*]; *AW c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2015 TSSAD 380 [*AW*]). Selon la jurisprudence de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale dont s'est inspirée le Tribunal, lorsqu'il s'agit de décider s'il convient d'accorder une prorogation de délai pour déposer un avis d'appel, le critère le plus important est celui qui consiste à rechercher s'il

est dans l'intérêt de la justice d'accorder la prorogation (*AW* au para 8; *Grewal c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 2 CF 263 aux pages 278-279). Les facteurs à considérer sont par ailleurs les suivants : a) qu'il y ait eu et qu'il y ait une intention constante de la part de la partie qui présente la requête de poursuivre l'appel; b) que les moyens d'appel révèlent une cause défendable; c) qu'il y ait une explication raisonnable pour le retard de la partie défaillante; et d) que la prorogation de délai ne cause aucun préjudice à l'autre partie (*MP* aux paras 13 à 16; *AW* aux paras 7 à 9; *Hogervorst* aux paras 32, 37 et 38; *X (Re)*, 2014 CAF 249 au para 26).

[13] Du point de vue procédural, l'article 58 de la Loi n'indique pas la façon dont l'appelant doit procéder. Il faut plutôt se référer à l'article 39 et au paragraphe 40(1) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, DORS/2013-60 [Règlement], qui précisent :

- |   |   |
|---|---|
| <p>39. La demande de permission d'appeler d'une décision de la division générale est présentée en déposant la demande d'en appeler à l'adresse, au numéro de télécopieur ou à l'adresse électronique — ou selon les modalités de dépôt électronique — fournis par le Tribunal sur son site Web.</p> | <p>39. An application for leave to appeal a decision of the General Division is brought by filing the application with the Appeal Division at the address, facsimile number or email address — or in accordance with the electronic filing procedure — provided by the Tribunal on its website.</p> |
| <p>40. (1) La demande de permission d'en appeler est présentée selon la forme prévue par le Tribunal sur son site Web et contient :</p>   | <p>40. (1) An application for leave to appeal must be in the form set out by the Tribunal on its website and contain</p>  |
| <p>a) une copie de la décision qui fait l'objet de la demande;</p>  | <p>(a) a copy of the decision in respect of which leave to appeal is being sought;</p>  |
| <p>b) si une personne est autorisée à représenter le</p>  | <p>(b) if a person is authorized to represent the applicant, the</p>  |

- demandeur, le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de cette personne et tout numéro de télécopieur et adresse électronique qu'elle possède;
- c) les moyens invoqués à l'appui de la demande;
- d) l'exposé des faits présentés à la division générale que le demandeur entend invoquer à l'appui de la demande;
- e) si la demande émane d'une personne autre que le ministre ou la Commission, le nom complet, l'adresse et le numéro de téléphone du demandeur et tout numéro de télécopieur et adresse électronique qu'il possède :
- f) si la demande émane du ministre ou de la Commission, les adresse, numéro de téléphone, numéro de télécopieur et adresse électronique du ministre ou de la Commission, selon le cas;
- g) le numéro identificateur du type précisé par le Tribunal sur son site Web aux fins de la demande;
- h) une déclaration selon laquelle les renseignements fournis dans la demande sont, à la connaissance du demandeur, véridiques.
- person's name, address, telephone number and, if any, facsimile number and email address;
- (c) the grounds for the application;
- (d) any statements of fact that were presented to the General Division and that the applicant relies on in the application;
- (e) if the application is brought by a person other than the Minister or the Commission, the applicant's full name, address, telephone number and, if any, facsimile number and email address;
- (f) if the application is brought by the Minister or the Commission, the address, telephone number, facsimile number and email address of the Minister or the Commission, as the case may be;
- (g) an identifying number of the type specified by the Tribunal on its website for the purpose of the application; and
- (h) a declaration that the information provided is true to the best of the applicant's knowledge.

[14] Notons qu'en vertu des alinéas 40(1)c) et d) du Règlement, la demande de permission d'en appeler doit contenir « les moyens invoqués », ainsi « l'exposé des faits présentés à la division générale » que l'appelant entend invoquer. Ce sont là deux champs obligatoires. D'autre part, lorsqu'il s'agit d'un appel d'une décision de la Division générale rejetant de façon sommaire un appel, l'avis d'appel doit simplement contenir « les moyens invoqués », ainsi que l'exposé des faits présentés à la Division générale » que l'appelant entend invoquer (alinéa 35(1)c) et d) du Règlement).

[15] D'autre part, les formulaires d'appel diffèrent sur un point significatif dans le cas d'un appel d'un rejet sommaire (formulaire TSS-ADDA) et d'un appel dans les autres cas qui sont assujettis à une demande de permission d'en appeler (formulaire TSS-DPADDA).

[16] Ainsi, aux termes des Instructions fournies par le Tribunal concernant la complétion de la demande de permission d'en appeler devant la Division d'appel (formulaire TSS-DPADDA), disponibles sur le site web, l'appelant doit compléter les cases 3C) DEMANDE DE PERMISSION D'EN APPELER - (voir les instructions à la page 1) et 3D) MOTIFS DE L'APPEL - (voir les instructions à la page 1). En particulier, au niveau de la DEMANDE DE PERMISSION D'EN APPELER, l'appelant doit compléter le paragraphe introductif suivant : « Relativement à l'application du paragraphe 58(2) de la Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences, je crois que ma demande de permission d'en appeler devant la Division d'appel comporte une chance raisonnable de succès pour la(les) raison(s) suivante(s) : [...] ».

[17] De plus, au niveau des MOTIFS DE L'APPEL, l'appelant doit compléter le paragraphe introductif suivant : « J'évoque [sic] le(s) motif(s) suivant(s) en vertu du paragraphe 58(1) de la Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences : [...] » (formulaire TSS-DPADD). On retrouve la même exigence dans le cas d'un avis d'appel à l'encontre d'un rejet sommaire par la Division générale (formulaire TSS-ADDA).

[18] En l'espèce, un premier avis d'appel de la décision du 15 avril 2014 a été déposé dans les délais par le demandeur en mai 2014 mais, pour une raison qui n'a pas été expliquée à cette Cour, celui-ci a été perdu ou n'a pas été reçu par le Tribunal. Il n'empêche, le 7 juillet 2014, le demandeur a déposé un deuxième avis d'appel. Sur le formulaire qu'il a utilisé pour faire appel (TSS-ADDA), le demandeur a inscrit à la case 3C) MOTIF(S) DE L'APPEL: « [La Division générale] a fondé sa décision sur une conclusion de faits erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments porté [sic] à sa connaissance ». Le 13 août 2014, le demandeur a déposé un troisième avis d'appel devant la Division d'appel, dans lequel il précise cette fois à la case 3B) MOTIF(S) POUR LA PRÉSENTATION D'UN APPEL HORS DÉLAI : « Je vous envoie la preuve que j'ai envoyé mes papiers en tant [sic] et lieux [sic] le 05-02 à 3 :34 AM ».

[19] Le demandeur a manifestement utilisé le mauvais formulaire d'appel – son appel devait préalablement être autorisé, puisque la Division générale n'avait pas rejeté son appel de façon sommaire. Mais plutôt que de refuser le dépôt du formulaire en question (TSS-ADDA) et de retourner au demandeur le formulaire approprié de demande d'autorisation d'en appeler (TSS-DPADD), le Tribunal, pour une raison qui n'a pas été expliquée à cette Cour, a choisi de traiter l'avis d'appel du demandeur comme une demande d'autorisation d'appel, assortie d'une

demande de prorogation de délai. Cette façon de procéder semble permise par les dispositions du Règlement, dans la mesure où elle ne cause aucun préjudice au demandeur et ne l'empêche pas de faire valoir devant le Tribunal pourquoi son appel a une chance raisonnable de succès.

[20] En effet, les articles 3 et 4 du Règlement prévoient :

|  |   |
|--|---|
| 3. (1) Le Tribunal :   | 3. (1) The Tribunal   |
| a) veille à ce que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent;  | (a) must conduct proceedings as informally and quickly as the circumstances and the considerations of fairness and natural justice permit; and  |
| b) peut, s'il existe des circonstances spéciales, modifier une disposition du présent règlement ou exempter une partie de son application.   | (b) may, if there are special circumstances, vary a provision of these Regulations or dispense a party from compliance with a provision.  |
| (2) Il résout par analogie avec le présent règlement toute question de nature procédurale qui, n'y étant pas réglée, est soulevée dans le cadre de l'instance.   | (2) If a question of procedure that is not dealt with by these Regulations arises in a proceeding, the Tribunal must proceed by way of analogy to these Regulations.                                  |
| 4. À la demande déposée par une partie auprès du Tribunal, celui-ci peut déterminer la règle applicable à toute question relative à l'instance, notamment la prorogation des délais impartis par le présent règlement. | 4. A party may request the Tribunal to provide for any matter concerning a proceeding, including the extension of a time limit imposed by these Regulations, by filing the request with the Tribunal. |

[21] La décision dont la légalité fait l'objet d'un examen aujourd'hui par cette Cour a été rendue par le Tribunal le 3 février 2015. Dans un premier temps, le membre de la Division

d'appel s'est demandé s'il y avait lieu d'accorder une prorogation de délai pour déposer la demande de permission d'en appeler.

[22] À ce chapitre, le membre de la Division d'appel note à cet égard :

Il appert du dossier que le demandeur a expédié sa demande pour permission d'en appeler au mois de mai 2014 mais que celle-ci n'a pas été reçue par le Tribunal. Il a donc expédié les documents une deuxième fois au mois de juillet 2014. Le Tribunal considère, dans les circonstances, qu'il est dans l'intérêt de la justice d'accorder la prorogation du délai pour déposer la demande pour permission d'en appeler du demandeur – *X (Re)*, 2014 CAF 249, *Grewal c. Ministre de l'Emploi et l'Immigration*, [1985] 2 C.F. 263 (C.A.F.)

[23] Cette dernière partie de la décision de la Division d'appel n'est pas attaquée aujourd'hui par le demandeur. Dans un deuxième temps, le membre de la Division d'appel a toutefois déterminé que, faute de précisions supplémentaires, l'appel du demandeur n'avait aucune chance raisonnable du succès, de sorte qu'il a refusé au demandeur la permission d'interjeter l'appel, d'où la présente demande de contrôle judiciaire.

[24] À ce chapitre, le membre note dans sa décision :

La demande de permission d'en appeler est une étape préliminaire à une audition au fond de l'affaire. C'est un premier obstacle que le demandeur doit franchir, mais celui-ci est inférieur à celui auquel il devra faire face à l'audition de l'appel sur le fond. À l'étape de la demande de permission d'en appeler, le demandeur n'a pas à prouver sa thèse.

La permission d'en appeler sera en effet accordée par le Tribunal si le demandeur démontre qu'un seul des moyens d'appel [mentionnés aux alinéas a), b) et c) du paragraphe 58(a) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*] a une chance raisonnable de succès.

Pour ce faire, le Tribunal doit être en mesure de déterminer, conformément à l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de*

*l'Emploi et du Développement social*, s'il existe une question de droit ou de fait ou de compétence dont la réponse pourrait mener à l'annulation de la décision attaquée.

Considérant ce qui précède, est-ce que l'appel du demandeur a une chance raisonnable de succès?

Le demandeur, dans sa demande de permission d'en appeler, mentionne que la division générale a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. Il ne détaille cependant aucunement son motif d'appel. Il allègue seulement que la décision contient des erreurs de fait sans pour autant mentionner quelles erreurs de fait ont été commises par la division générale.

Il n'appartient pas au Membre qui doit déterminer s'il y a lieu de permettre l'appel ni d'apprécier et d'évaluer à nouveau la preuve qui a été soumise devant la division générale.

Le Tribunal n'a d'autres choix que de conclure que l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès.

[25] Le demandeur prétend que le Tribunal a violé un principe de justice naturelle ou que le refus d'accorder la permission d'en appeler est autrement déraisonnable, ce que conteste le défendeur qui soutient que la demande de contrôle judiciaire doit être rejetée.

[26] La Cour note que le ministre de l'Emploi et du Développement social n'est pas partie au dossier et que c'est le Procureur général du Canada qui, selon la Règle 303(2) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [Règles], est valablement désigné à titre de défendeur dans cette instance : *Bellefeuille* au para 3. Il n'empêche, selon la Règle 303(3), la Cour peut, sur requête du Procureur général du Canada, si elle est convaincue que celui-ci est incapable d'agir à titre de défendeur ou n'est pas disposé à le faire après avoir été ainsi désigné conformément au paragraphe (2), désigner en remplacement une autre personne ou entité, y compris l'office

fédéral visé par la demande. En l'espèce, aucune telle requête n'a été présentée par le défendeur à la Cour.

[27] En pareilles circonstances, le rôle du Procureur général du Canada est forcément limité. Il devrait d'abord et avant tout éclairer la Cour, d'une façon objective et complète, sur les faits mentionnés dans la décision contestée et sur le raisonnement du Tribunal, sans aller chercher des justifications qui ne sont pas fournies par le Tribunal lui-même dans la décision contestée (*Samatar c Canada (Procureur général)*, 2012 CF 1263 au para 43 [*Samatar*]; *Douglas c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 451 au para 68; *Girouard c Conseil canadien de la magistrature*, 2015 CF 307 au para 12 [*Girouard*]). De plus, il est généralement acquis qu'il n'appartient pas à un tribunal dont la décision est contestée, qu'il s'agisse d'un appel ou d'un contrôle judiciaire, de venir défendre sa conduite, ainsi que le mérite de sa décision. Comme il est si bien dit dans l'arrêt *Northwestern Utilities Ltd c Edmonton (Ville)*, [1979] 1 RCS 684, au paragraphe 38 : « Accorder au tribunal administratif la possibilité de défendre sa conduite et en fait de se justifier donnerait lieu à un spectacle auquel nos traditions judiciaires ne nous ont pas habitués. »

[28] Au demeurant, la Cour d'appel fédérale a très bien résumé dans l'affaire *Canada (Procureur général) c Quadrini*, 2010 CAF 246 aux para 15 à 24 [*Quadrini*] les raisons pour lesquelles la Common Law restreint la portée des observations qu'un tribunal administratif peut présenter dans le cadre d'un contrôle judiciaire (*Girouard* aux paras 7 et 8). Aussi, une juste distance s'impose forcément. Les observations que le tribunal administratif présente dans une instance en contrôle judiciaire et qui plongent trop loin, trop intensément ou trop énergiquement dans le bien-fondé de l'affaire soumise au tribunal administratif risquent d'empêcher celui-ci de

procéder par la suite à un réexamen impartial du bien-fondé de l'affaire. De plus, de telles observations du tribunal administratif sont susceptibles de miner sa réputation d'impartialité et d'entamer la confiance du public envers l'équité de notre système de justice administrative (*Quadrini* au para 16).

[29] D'emblée, à l'ouverture de l'audience, cette Cour a indiqué au demandeur et à la procureure du défendeur que la question de justice naturelle lui apparaissait déterminante dans ce dossier. Or, la norme de contrôle de la décision correcte s'applique à la question de savoir s'il y a un bris à l'équité procédurale (*Canada (Procureur général) c Sketchley*, 2005 CAF 404 aux paras 52 à 55). En effet, comme le concède le défendeur dans son mémoire, « [o]n ne peut s'attendre à ce que des droits soient déterminés en fonction d'une procédure injuste et inéquitable. » Le défendeur prétend toutefois qu'il n'y a eu aucune violation à la justice naturelle et invoque subsidiairement un nombre de raisons pour laquelle l'appel du demandeur n'a aucune chance raisonnable de succès au mérite. Ces dernières raisons ne se retrouvent pas dans la décision contestée. Cela étant dit, la procureure du défendeur a confirmé qu'elle n'avait aucune instruction pour consentir à ce que la demande de contrôle judiciaire soit accueillie dans l'hypothèse où la Cour était d'avis que la procédure suivie était injuste et inéquitable. Il y a lieu d'intervenir en l'espèce.

[30] Il est reconnu que l'obligation d'équité est souple et variable et qu'elle repose sur une appréciation du contexte de la loi particulière et des droits visés. À cette fin, la Cour suprême a énoncé une liste non-exhaustive des critères à appliquer pour définir le contenu de l'obligation d'équité procédurale : (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; (2) la nature du régime législatif et les termes de la loi régissant l'organisme; (3)

l'importance de la décision pour les personnes visées; (4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; (5) les choix de procédure que l'organisme fait lui-même (*Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817.

[31] La nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir ont déjà été décrits en détail par la Cour plus haut. Rappelons également qu'en matière d'assurance-emploi, l'une des missions du Tribunal consiste à interpréter la *Loi sur l'assurance-emploi* et à la mettre en application. En adaptant le nouveau régime d'appel institué aux articles 55 à 59 de la Loi, le législateur a voulu accorder au Tribunal des pouvoirs similaires, voire identiques à ceux qui étaient dévolus auparavant au juge-arbitre par le paragraphe 115(2) et l'article 117 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui ont été abrogés le 1<sup>er</sup> avril 2013.

[32] En outre, l'article 41 du Règlement précise :

41. Avant d'accorder ou de refuser la permission d'en appeler, la division d'appel peut :

a) demander des renseignements supplémentaires au demandeur en lui adressant des questions écrites auxquelles il répond par écrit;

b) faire parvenir une copie de la demande de permission d'en appeler aux parties et leur demander de déposer leurs observations.

[Soulignements ajoutés]

41. Before granting or refusing an application for leave to appeal, the Appeal Division may

(a) request further information from the applicant by way of written questions and answers; and

(b) send a copy of the application for leave to the parties and request that they file submissions.

[Emphasis added]

[33] Afin de cerner l'étendue des règles d'équité procédurale il faut par ailleurs tenir compte de l'objet de la Loi, de la nature des droits en cause, des contraintes opérationnelles du Tribunal, de la clientèle particulière de ce dernier et de tout autre facteur pertinent. Compte tenu du volume élevé de dossiers qu'entend le Tribunal, il faut lui reconnaître une certaine souplesse administrative, sans que ne soit compromis l'objectif d'excellence qu'il s'est également fixé avec d'autres objectifs tout aussi louables (accessibilité, efficacité et rapidité) (*Peak Energy Services Ltd. And UFCW, Local 1518, Re*, 2013 BCSC 483, 2013 CarswellBC 724 au para 47; *CSWU, Local 1611 v British Columbia (Labour Relations Board)*, 2009 BCSC 701 au para 92; *Knight c Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 SCR 653, 1990 CanLII 138 (SCC) au para 53).

[34] La nécessité d'obtenir la permission d'en appeler d'une décision de la Division générale s'inscrit dans l'objectif d'éliminer au deuxième palier du Tribunal les appels qui n'ont aucune chance raisonnable de succès (tout comme la Division générale a le pouvoir de rejeter sommairement un appel à l'encontre d'une décision de la Commission qui n'a aucun mérite à sa face même). Lorsqu'une décision a été rendue au mérite sur un appel par la Division générale, il n'est pas utile qu'une audition orale ait lieu au niveau de l'étape de l'autorisation de l'appel. Il faut donc s'attendre à ce que le dossier d'autorisation constitué par le greffe du Tribunal soit complet et permettre au membre de la Division d'appel d'exercer sa discrétion d'accorder ou de refuser la permission d'en appeler d'une décision de la Division générale.

[35] Au niveau de l'accessibilité, les instructions qui sont publiées sur le site web du Tribunal doivent tenir compte de la nature générale de la clientèle susceptible de porter une décision en appel. On peut comprendre que la Commission et le ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences sont déjà bien au fait des critères devant être rencontrés pour

obtenir les permissions d'en appeler. On ne saurait tirer la même présomption dans le cas des salariés et autres travailleurs qui se représentent eux-mêmes et ne connaissent pas la Loi et la jurisprudence. Il est important que ces instructions soient rédigées dans une langue simple et accessible et que les termes juridiques utilisés soient expliqués adéquatement (vocabulaire et lexic).

[36] Dans la présente affaire, la décision dont on demande la révision judiciaire a été rendue par la Division d'appel. En refusant la permission d'en appeler d'une décision de la Division générale relative à l'application des articles 29 et 30 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le Tribunal a mis un terme final au litige l'opposant à la Commission et qui tourne autour du bien-fondé de la réclamation monétaire faite contre le demandeur à qui l'on reproche d'avoir volontairement abandonné son travail au bout de deux jours d'emploi, ce que conteste vivement le demandeur qui prétend que la Division générale a fondé sa décision sur une conclusion de fait erroné tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

[37] Le demandeur prétend aujourd'hui ne pas avoir eu l'opportunité de faire valoir devant le Tribunal pourquoi la permission d'en appeler de la décision de la Division générale devait lui être accordée par un membre de la Division d'appel. Le demandeur, qui n'était pas représenté par un avocat, a rempli son avis d'appel en invoquant des erreurs de fait et de droit, sans savoir qu'il fallait détailler plus amplement ces motifs à cette étape des procédures. En effet, après avoir déposé son avis d'appel, il avait la certitude qu'il serait appelé à faire ultérieurement valoir le moyen d'appel indiqué sur le formulaire. Il ignorait devoir énoncer dans le formulaire tous les faits pertinents et les raisons particulières pourquoi il prétendait que la décision de la Division

générale était fondée sur conclusion de faits erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

[38] Dans son mémoire écrit devant la Cour et qui a été rédigé avec l'aide d'un avocat, le demandeur fait état d'un certain nombre d'erreurs de fait et de droit déterminantes qui ont été prétendument commises par la Division générale. Celle-ci aurait notamment ignoré des preuves pertinentes et aurait retenu une interprétation factuelle totalement erronée et contradictoire avec ce que le demandeur avait rapporté dans ses déclarations à la Commission, particulièrement en ce qui a trait aux conditions d'emploi discutées avec l'employeur lors de l'entretien d'embauche. L'employeur aurait fait de fausses représentations et le demandeur était justifié de quitter son emploi au bout de deux jours étant donné qu'il ne s'agissait pas d'un emploi convenable en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[39] La présente demande de contrôle judiciaire sera accueillie car une grave injustice a été commise en l'espèce par le Tribunal en ne retournant pas au demandeur le formulaire d'appel qu'il avait complété et qui était manifestement incomplet. Sans me prononcer sur le mérite des arguments que le demandeur désirait faire valoir au niveau de son appel devant le Tribunal, je suis satisfait que le demandeur est de bonne foi et je n'ai aucune raison de mettre en doute les affirmations de ce dernier dans son affidavit au niveau de ses attentes légitimes. Il ne fait par ailleurs aucun doute que le demandeur a été induit en erreur et qu'il y a eu un bris sérieux à l'équité procédurale. Certes, l'alinéa 41a) de la Loi, qui permet à la Division d'appel de demander des renseignements supplémentaires avant d'accorder ou de refuser la permission d'en appeler, confère un pouvoir de nature discrétionnaire (*Bellefeuille* au para 20). Encore faut-il que

les droits du demandeur soient déterminés en fonction d'une procédure juste et équitable. C'est bien là où le bât blesse dans le présent dossier.

[40] Parmi les points à retenir lorsqu'une demande d'appel est présentée au Tribunal, il est indiqué au site web du Tribunal que « [s]i le formulaire est incomplet, le TSS (Tribunal de la sécurité sociale) vous le renverra en vous demandant de le remplir et de le retourner avant une certaine date », alors qu'« [i]l n'est pas nécessaire d'avoir en main tous les renseignements (autres que les renseignements requis) à l'appui de votre appel pour soumettre le formulaire Demande de la permission d'en appeler devant la Division d'appel. Vous aurez la possibilité de fournir davantage de renseignements ultérieurement. »

(<http://www1.canada.ca/fr/tss/cij/divappae.html>).

[41] Par analogie, avant de rejeter de façon sommaire l'appel en vertu du paragraphe 53(1) de la Loi, la Division générale avise l'appelant par écrit et lui donne un délai raisonnable pour présenter des observations. À la fin du délai raisonnable accordé pour présenter des observations, la Division générale rend sa décision sans délai (voir l'article 32 du Règlement). Par ailleurs, la *Directive de pratique 2015-1 : Procédure pour compléter les demandes incomplètes de permission d'en appeler*, émise le 1<sup>er</sup> mai 2015 [Directive 2015-1], vise à énoncer la marche à suivre pour compléter une demande de permission d'en appeler déposée auprès de la Division d'appel lorsqu'il manque des renseignements obligatoires en vertu du Règlement. En pareil cas, une lettre sera envoyée par le Tribunal à l'appelant lui demandant de compléter la demande en déposant les renseignements manquants dans les 30 jours suivant la date de cette lettre.

[42] Les formulaires d'avis d'appel (TSS-ADDA) complétés en juillet et août 2014 par le demandeur n'étaient pas ceux qui devaient être utilisés en l'espèce, puisque la décision du 15 avril 2014 n'avait pas été rendue de façon sommaire par la Division générale. En l'espèce, contrairement au formulaire TSS-DPADDA qui aurait dû être complété par le demandeur, le formulaire TSS-ADDA ne contient pas de demande de permission d'en appeler. Cela étant dit, dans le formulaire TSS-DPADDA, on retrouve la remarque additionnelle suivante à la section 3 - DÉCISION FAISANT L'OBJET DE L'APPEL (PAGE 4) des instructions et qui est absente du formulaire TSS-ADDA :

Remarque : La Division d'appel rejette la demande de permission d'en appeler si elle est convaincue que l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès

[43] Faut-il se surprendre si le demandeur n'a pas fourni de précisions supplémentaires sur son moyen d'appel principal?

[44] Dès le départ, le greffe du Tribunal aurait dû retourner le mauvais formulaire au demandeur et lui demander d'en soumettre un nouveau comportant non seulement les motifs d'appel, mais également les raisons pourquoi la permission d'en appeler devait être accordée. En l'espèce, le membre de la Division d'appel savait, en voyant l'avis d'appel, que celui-ci souffrait de lacunes importantes, au point tel où l'absence de précisions supplémentaires sur le moyen d'appel principal entraînerait le rejet de l'appel du demandeur. Car, il faut bien le comprendre à la lecture des motifs de refus du membre de la Division d'appel d'accorder la permission d'en appeler, c'est bien d'un rejet sommaire de l'appel dont il s'agit ici. Il était « clair et manifeste » que l'appel du demandeur était « voué à l'échec » (*CD c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2015 TSSDA 594 aux paras 15 à 20). En l'espèce, le membre de la Division d'appel

aurait dû suspendre la considération de l'avis d'appel converti en demande de permission d'en appeler, le temps que des précisions supplémentaires soient fournies, et ce, conformément aux attentes légitimes du demandeur.

[45] Au passage, je suis également d'avis que les formulaires d'appel (TSS-ADDA) et de demande de permission d'en appeler (TSS-DPADDA), ainsi que les instructions de complétion mis en ligne sur le web par le Tribunal créent actuellement une certaine confusion. À la section 3 - DÉCISION FAISANT L'OBJET DE L'APPEL (PAGE 4) des instructions, le Tribunal indique :

La section 3 doit indiquer les motifs d'appel invoqués en vertu de l'article 58 de la *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences*.

58. (1) Les seuls moyens d'appel sont les suivants :

- a) la Division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
- c) elle a fondé sa décision sur une conclusion de faits erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Si vous avez besoin de plus d'espace, ajoutez une autre feuille, en y indiquant clairement le numéro de la question.

[46] Les instructions du Tribunal réfèrent simplement aux trois moyens d'appel mentionnés au paragraphe 58(1) de la Loi, mais sans plus, ce qui peut donner l'impression à un justiciable non informé qu'il lui suffit d'énoncer l'un ou l'autre des trois motifs d'appel (ou les trois). Il aurait

été souhaitable que l'on explique, avec un vocabulaire moins juridique, que l'appelant doit également énumérer dans son formulaire à la section 3 toutes les erreurs (de fait, de droit ou autres) prétendument commises par la Division générale (quitte à ce que certains exemples d'erreurs révisables soient fournis par le Tribunal dans les instructions). En l'espèce, le demandeur n'a retenu comme motif d'appel que le troisième moyen mentionné à l'alinéa 58(1)c) de la Loi, qu'il a littéralement transcrit à la section 3 du formulaire TSS-DPADDA. Vu l'imprécision des instructions qui sont fournies sur le site web du Tribunal, cela n'est pas surprenant en l'espèce.

[47] Pour tous ces motifs je n'ai aucune hésitation à conclure que le demandeur a été induit en erreur et qu'il y a eu un bris sérieux à l'équité procédurale, de sorte qu'il n'est pas nécessaire aujourd'hui de déterminer si la décision contestée est raisonnable en l'espèce. La demande de contrôle judiciaire sera accueillie par la Cour. La décision rendue le 3 février 2015 par le membre de la Division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale du Canada sera annulée en partie. La demande de permission d'interjeter appel de la décision rendue le 15 avril 2014 par la Division générale au sujet des prestations d'assurance emploi du demandeur est retournée pour redétermination par un autre membre de la Division d'appel. Le demandeur devra compléter et soumettre au Tribunal, dans les 30 jours suivant le présent jugement, une nouvelle demande de permission d'en appeler en bonne et due forme (formulaire TSS-DPADDA) et qui exposera le(s) motif(s) d'appel, ainsi que les erreurs de fait et/ou de droit commises par la Division d'appel et les raisons particulières pour lesquelles le demandeur estime que son appel a une chance raisonnable de succès et que la demande de permission d'en appeler devrait être accordée par le Tribunal.

**JUGEMENT**

**LA COUR ACCEUILLE** la demande de contrôle judiciaire du demandeur. La décision rendue le 3 février 2015 par le membre de la Division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale du Canada est annulée en partie. La demande de permission d'interjeter appel de la décision rendue le 15 avril 2014 par la Division générale au sujet des prestations d'assurance emploi du demandeur est retournée pour redétermination par un autre membre de la Division d'appel. Le demandeur devra compléter et soumettre au Tribunal, dans les 30 jours suivant le présent jugement, une nouvelle demande de permission d'en appeler en bonne et due forme (formulaire TSS-DPADDA) et qui exposera le(s) motif(s) d'appel, ainsi que les erreurs de fait et/ou de droit commises par la Division d'appel et les raisons particulières pour lesquelles le demandeur estime que son appel a une chance raisonnable de succès et que la demande de permission d'en appeler devrait être accordée par le Tribunal.

« Luc Martineau »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-339-15

**INTITULÉ :** MARTIN BOSSÉ c PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** QUÉBEC (QUÉBEC)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 24 SEPTEMBRE 2015

**JUGEMENT ET MOTIFS:** LE JUGE MARTINEAU

**DATE DES MOTIFS :** LE 7 OCTOBRE 2015

**COMPARUTIONS :**

Martin Bossé

POUR LE DEMANDEUR  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Me Carole Vary

POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Martin Bossé

POUR LE DEMANDEUR  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

William F. Pentney

Sous-procureur général du Canada

Québec (Québec)

POUR LE DÉFENDEUR