

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20200311

Dossier : T-278-19

Référence : 2020 FC 363

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 11 mars 2020

En présence de monsieur le juge Boswell

ENTRE :

VALAMARTHY PARAPARAN

demanderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La demanderesse, Valamarthy Paraparan, a présenté une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale du Canada [TSS] datée du 10 janvier 2019. La division d'appel a refusé sa demande de permission d'en appeler de la décision de la division générale du TSS parce que l'appel n'avait aucune chance raisonnable de succès.

[2] M^{me} Paraparan, qui, en l'espèce, agit pour son propre compte, souhaite que sa demande de prestations d'emploi soit antidatée afin de prendre effet le jour où elle a perdu son emploi et que la Cour annule, avec dépens, les décisions de la division générale et de la division d'appel. La question est donc de savoir si la Cour devrait accorder le redressement demandé.

[3] Pour les motifs qui suivent, la présente demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

I. Contexte

[4] M^{me} Paraparan a travaillé comme préposée dans une résidence de retraite jusqu'à son congédiement en décembre 2016. Dans l'espoir d'être rétablie, elle a déposé un grief par l'intermédiaire de son syndicat au sujet de son congédiement. Après le rejet de son grief, en octobre 2017, son syndicat lui a recommandé de présenter une demande de prestations d'assurance-emploi.

[5] M^{me} Paraparan a présenté une demande initiale de prestations de maladie de l'assurance-emploi en novembre 2017, demande que la Commission de l'assurance-emploi du Canada [la Commission] a rejetée en janvier 2018 parce que M^{me} Paraparan n'avait pas accumulé assez d'heures d'emploi assurable pendant sa période de référence, soit les 52 semaines précédant la date de sa demande.

[6] En février 2018, M^{me} Paraparan a communiqué avec la Commission et a exigé que sa demande initiale de prestations soit antidatée afin de prendre effet le jour où elle a perdu son emploi. Elle a précisé qu'elle demandait des prestations régulières de la date de sa cessation

d'emploi jusqu'au 27 septembre 2017 et qu'elle demandait ensuite des prestations de maladie à compter du 28 septembre 2017, date à laquelle elle est devenue trop malade pour travailler.

[7] M^{me} Paraparan a dit à la Commission avoir tardé à présenter sa demande initiale parce qu'elle attendait le règlement de son grief et qu'elle croyait être réintégrée à son poste. Elle a déclaré avoir patienté un mois de plus parce qu'elle croyait devoir attendre une lettre de son employeur contenant des renseignements sur son emploi avant de présenter une demande de prestations.

[8] M^{me} Paraparan a communiqué de nouveau avec la Commission en mars 2018. Elle a expliqué que, en date du 28 septembre 2017, elle ne pouvait pas présenter de demande de prestations d'assurance-emploi parce qu'elle était malade et alitée. Elle a confirmé ne pas s'être renseignée auprès de la Commission au sujet de son droit aux prestations d'assurance-emploi pendant la période de retard.

[9] Dans une décision écrite datée du 28 mars 2018, la Commission a refusé d'antidater la demande de M^{me} Paraparan, concluant que cette dernière n'avait pas prouvé l'existence d'un motif valable justifiant son retard et que, par conséquent, sa période de prestations commençait le 29 octobre 2017.

[10] En avril 2018, M^{me} Paraparan a demandé le réexamen de la décision de la Commission et fourni des documents médicaux à l'appui de sa demande. La Commission a réexaminé sa décision antérieure et, dans une décision datée du 11 mai 2018, a antidaté la demande de

M^{me} Paraparan afin qu'elle prenne effet la semaine où cette dernière est tombée malade en septembre 2017. Vu la nouvelle période de référence, M^{me} Paraparan avait assez d'heures assurables pour être admissible aux prestations de maladie. La Commission a confirmé sa position relativement à la demande de M^{me} Paraparan d'antidater sa demande afin qu'elle prenne effet à la date de son congédiement, estimant que M^{me} Paraparan n'avait pas prouvé l'existence d'un motif valable justifiant son retard.

II. La décision de division générale

[11] En juin 2018, M^{me} Paraparan a déposé un avis d'appel auprès de la division générale du TSS en raison de son désaccord avec la décision de la Commission de refuser d'antidater sa demande. Elle a justifié son retard de trois façons : elle attendait le règlement de son grief, elle attendait une lettre de son employeur contenant des renseignements sur son emploi et elle prodiguait des soins à temps plein à son fils, qui se remettait d'une blessure par balle, et prenait aussi soin des membres de la famille de ce dernier, qui avaient tous emménagé chez elle pendant la période en question.

[12] Selon la division générale, même si M^{me} Paraparan avait interjeté appel et déposé un grief relativement à son congédiement et qu'elle espérait être réintégrée à son poste, une personne raisonnable aurait appelé dans un centre de Service Canada, se serait présentée directement dans un tel centre ou aurait effectué des recherches en ligne pour se renseigner sur son droit aux prestations. Elle a conclu que M^{me} Paraparan n'avait pas agi comme l'aurait fait une personne raisonnable.

[13] La division générale a souligné qu'il incombait à M^{me} Paraparan de s'assurer des droits et obligations que lui impose la *Loi sur l'assurance-emploi*, LC 1996, c 23. Elle a précisé que M^{me} Paraparan avait elle-même avoué avoir attendu dix mois après s'être retrouvée sans travail pour s'informer auprès de la Commission au sujet de ses droits, et ce, après que son syndicat lui eut conseillé de présenter une demande.

[14] La division générale a déterminé que M^{me} Paraparan n'avait pas prouvé l'existence d'un motif valable justifiant son retard, a refusé d'antidater sa demande de prestations régulières d'assurance-emploi et a rejeté son appel.

III. La décision de la division d'appel

[15] En novembre 2018, M^{me} Paraparan a présenté une demande de permission d'en appeler auprès de la division d'appel du TSS. Dans une décision datée du 10 janvier 2018, la division d'appel a refusé la demande en question au motif que l'appel n'avait aucune chance raisonnable de succès parce que M^{me} Paraparan n'avait pas soulevé une cause défendable selon laquelle la division générale avait ignoré ou interprété de façon erronée la preuve ou tiré des conclusions qui n'y étaient pas liées de manière rationnelle aux éléments de preuve.

[16] La division d'appel a souligné que, aux termes du paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, LC 2005, c 34 [LMEDS], il n'y a que trois moyens d'appel, soit que la division générale : (i) n'a pas observé un principe de justice naturelle; (ii) a rendu une décision entachée d'une erreur de droit; ou (iii) 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.

[17] La division d'appel a également souligné qu'elle devait conclure qu'au moins un moyen d'appel conférerait à l'appel une chance raisonnable de succès, précisant qu'une chance raisonnable de succès a été assimilée à une cause défendable en droit.

[18] La division d'appel a examiné les arguments de M^{me} Paraparan selon lesquels la division générale avait commis des erreurs de fait. Selon M^{me} Paraparan, on ne lui avait pas conseillé de présenter une demande à un moment qui lui aurait permis d'éviter le retard. On ne lui avait pas dit non plus qu'elle serait pénalisée pour avoir présenté une demande au moment où elle l'a fait. En outre, elle n'avait pas jugé nécessaire de présenter une demande de prestations parce qu'elle s'attendait à retourner au travail. La division d'appel a pris note des observations de M^{me} Paraparan selon lesquelles la division générale avait commis une erreur en concluant qu'elle n'avait pas agi comme l'aurait fait une personne raisonnable.

[19] La division d'appel a conclu que la division générale avait reconnu que le représentant syndical de M^{me} Paraparan lui avait seulement conseillé de présenter une demande alors qu'il y avait déjà eu un retard important et que M^{me} Paraparan s'attendait à retourner au travail. Elle a souligné que, même si la division générale avait omis de mentionner que M^{me} Paraparan n'avait pas été informée que la présentation tardive de sa demande pouvait entraîner une pénalité, la Cour d'appel fédérale a statué que la division générale n'est pas tenue de mentionner chaque

élément de preuve et qu'on peut plutôt présumer qu'elle a examiné les éléments de preuve qui lui ont été présentés.

[20] La division d'appel a souligné que, même si M^{me} Paraparan n'était peut-être pas pleinement consciente des conséquences du report de la présentation de sa demande de prestations, une telle situation n'était pas pertinente pour déterminer si son retard était justifié. Selon la division d'appel, la division générale avait souligné à juste titre qu'il incombait à M^{me} Paraparan de s'assurer des droits et obligations que lui impose la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[21] La division d'appel a conclu que la division générale n'avait pas ignoré ou interprété de façon erronée la preuve. Elle a souligné que M^{me} Paraparan ne partageait pas les conclusions de fait de la division générale, mais qu'un tel désaccord ne constituait pas un moyen d'appel au titre du paragraphe 58(1) de la LMEDS. Elle a fait remarquer qu'elle ne pouvait pas soupeser de nouveau la preuve ni substituer son jugement à celui de la division générale, sauf en cas d'erreur au sens du paragraphe 58(1).

[22] Selon la division d'appel, au moment d'examiner les moyens d'appel invoqués par une partie, la division générale doit s'assurer de ne pas appliquer machinalement le libellé du paragraphe 58(1) de la LMEDS. La division d'appel a déclaré avoir cherché en vain une cause défendable selon laquelle tout autre élément de preuve important avait été ignoré ou interprété de façon erronée. Elle a donc conclu que l'appel de M^{me} Paraparan n'avait aucune chance raisonnable de succès.

IV. Les observations des parties

A. *Les observations de M^{me} Paraparan*

[23] M^{me} Paraparan affirme que la décision de la division d'appel de refuser d'antidater sa demande de prestations d'assurance-emploi est déraisonnable parce qu'elle est fondée sur une interprétation très erronée de la preuve et sur un processus de recherche des faits déficient. Elle prétend avoir agi comme l'aurait fait une personne raisonnable et avoir demandé des prestations d'assurance-emploi dès que son représentant syndical lui a dit qu'elle pouvait le faire. Elle affirme avoir été informée qu'elle devait attendre une lettre de son employeur avant de présenter une demande d'assurance-emploi.

[24] M^{me} Paraparan fait remarquer que, au moment de son congédiement, les renseignements fournis par son employeur au sujet de ses droits et responsabilités en matière d'assurance-emploi ne mentionnaient pas l'existence d'un délai pour présenter une demande de prestations d'assurance-emploi. Elle soutient que la division d'appel n'a pas évalué le caractère exceptionnel de sa situation et que le TSS aurait dû tenir compte de son inexpérience du régime d'assurance-emploi pour démontrer un motif valable.

[25] M^{me} Paraparan affirme que la division d'appel n'a pas tenu compte de l'effet cumulatif des circonstances exceptionnelles extrêmes dans lesquelles elle s'est trouvée pendant la période de retard et souligne que, lorsque son fils a été blessé par balle, elle a dû non seulement s'occuper de lui, mais aussi de sa femme enceinte, de sa fille et de la famille immédiate de son épouse, en plus de subir une intervention chirurgicale. Elle ajoute que l'audience devant la

division générale s'étant déroulée par téléconférence, elle a eu de la difficulté à communiquer et que des interférences téléphoniques ont eu une incidence sur son témoignage, ce qui aurait pu entraîner une mauvaise compréhension de la preuve.

B. *Les observations du défendeur*

[26] Le défendeur affirme que la division d'appel a refusé de façon raisonnable la demande de permission d'en appeler après avoir conclu que M^{me} Paraparan n'avait pas soulevé une cause défendable selon laquelle la division générale avait commis une erreur au sens du paragraphe 58(1) de la LMEDS. Selon lui, la division d'appel a choisi le critère approprié pour traiter la demande de permission d'en appeler et l'a appliqué correctement.

[27] Selon le défendeur, la division d'appel a examiné chacun des motifs justifiant le retard de M^{me} Paraparan et a conclu à l'absence de cause défendable selon laquelle la division générale avait ignoré ou interprété de façon erronée les éléments de preuve en question ou tiré des conclusions de façon abusive ou arbitraire. Il fait remarquer que la division d'appel a tenu compte du fait que la division générale avait reconnu que le représentant syndical de M^{me} Paraparan lui avait seulement conseillé de présenter une demande alors qu'il y avait déjà eu un retard important et que M^{me} Paraparan avait tardé à présenter sa demande parce qu'elle s'attendait à retourner au travail. Selon lui, la division d'appel a raisonnablement souligné que le fait que M^{me} Paraparan n'était pas consciente des conséquences de la présentation tardive de sa demande n'était pas pertinent quant à la question de savoir si le retard était justifié.

[28] Le défendeur soutient que M^{me} Paraparan reproche à la division générale la façon dont elle a appliqué les principes établis aux faits de même que sa conclusion selon laquelle elle n'a pas agi comme l'aurait fait une personne raisonnable. Selon lui, la division d'appel a raisonnablement conclu qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir parce qu'elle ne pouvait pas soupeser de nouveau la preuve et substituer sa décision à celle de la division générale, sauf en cas d'erreur au sens du paragraphe 58(1) de la LMEDS.

V. Analyse

A. *Quelle est la norme de contrôle?*

[29] La norme de contrôle qui s'applique à la décision de la division d'appel de refuser une demande de permission d'en appeler relativement à une erreur de droit ou à une conclusion de fait erronée, au titre des alinéas 58(1)b) et 58(1)c) de la LMEDS, est celle de la décision raisonnable (*Sherwood c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 166, par 7; *Quadir c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 21, par 9 [*Quadir*]). La norme de contrôle applicable en cas d'inobservation d'un principe de justice naturelle, au titre de l'alinéa 58(1)a), est celle de la décision correcte (*Sjogren c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 157, par 6 [*Sjogren*]).

[30] M^{me} Paraparan ne soulève aucune question ni préoccupation quant au fait que la division d'appel a agi de façon injuste ou a enfreint un principe de justice naturelle. Ses arguments reposent plutôt sur des conclusions de fait et sur la question de savoir si la division d'appel a mal interprété la preuve. Par conséquent, en l'espèce, la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable.

[31] La Cour suprême du Canada a récemment rajusté le cadre servant à déterminer la norme applicable au contrôle des décisions administratives sur le fond.

[32] L'analyse a comme point de départ la présomption selon laquelle la norme de la décision raisonnable s'applique dans tous les cas, les cours de révision ne devant déroger à cette présomption que lorsqu'une indication claire de l'intention du législateur ou la primauté du droit exige l'application de la norme de la décision correcte (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, par 10, 16 et 17 [Vavilov]; *Société canadienne des postes c Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67, par 27). L'affaire qui nous occupe ne fait intervenir aucune des deux situations qui auraient justifié d'écarter la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable.

[33] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable vise à la fois le processus décisionnel et son issue. Lorsqu'elle procède au contrôle, la Cour examine la décision administrative pour s'assurer qu'elle repose sur un raisonnement intrinsèquement cohérent et qu'elle est justifiée, transparente et intelligible. Elle doit également déterminer si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci (*Vavilov*, par 86 et 99; *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, par 47).

[34] Si le processus et l'issue en cause cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité, la cour de révision ne peut y substituer l'issue qui serait à son avis préférable. Il n'entre pas non plus dans les attributions de la cour de révision de soupeser à

nouveau les éléments de preuve (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, par 59 et 61; *Vavilov*, par 125).

B. *La décision de la division d'appel était-elle raisonnable?*

[35] Le paragraphe 58(2) de la LMEDS exige de la division d'appel qu'elle accorde la permission d'en appeler d'une décision de la division générale si l'appel a une chance raisonnable de succès, ce qui signifie qu'il doit exister certains motifs défendables sur le fondement desquels l'appel proposé pourrait être accueilli (*Osaj c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 115, par 12). Le paragraphe 58(1) de la LMEDS définit les seuls moyens d'appel : un manquement à la justice naturelle, une erreur de droit, ou une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive et arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à la connaissance de la division générale (*Cameron c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 100, par 2).

[36] Le paragraphe 10(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi* permet d'antidater des demandes de prestations dès lors qu'un motif valable justifiant la présentation tardive d'une demande est établi. Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c Kaler*, 2011 CAF 266, la Cour d'appel fédérale a résumé comme suit les exigences du paragraphe 10(4) :

[4] Il est possible d'antidater une demande en vertu du paragraphe 10(4) dans les cas où le retard à présenter la demande est justifié par un motif valable. La jurisprudence de la Cour exige que, pour établir un motif valable, la prestataire doit réussir à « démontrer qu'[elle] a agi comme l'aurait fait une personne raisonnable dans la même situation pour s'assurer des droits et obligations que lui impose la Loi » (*Canada (P.G.) c Albrecht*, [1985] 1 C.F. 710 (C.A.) (*Albrecht*)). Il est également bien établi en droit que la prestataire est tenue de « vérifie[r] assez rapidement » si elle a droit à des prestations et de s'assurer des droits et obligations que lui reconnaît la Loi

(*Canada (P.G.) c. Carry*, 2005 CAF 367, 344 N.R. 142 (*Carry*)). Cette obligation implique un devoir de prudence sévère et strict. Le motif valable doit exister pendant toute la période à l'égard de laquelle l'antidatation est demandée (*Canada (P.G.) c. Chalk*, 2010 CAF 243). L'ignorance de la loi, même combinée à la bonne foi, ne constitue pas un motif valable (*Canada (P.G.) c. Somwaru*, 2010 CAF 336; *Carry*, par. 5).

[37] Je ne suis pas d'accord avec M^{me} Paraparan qui avance que le TSS a mal compris la preuve. Les motifs de la division d'appel révèlent sa prise en considération de la situation difficile de M^{me} Paraparan et de l'inexpérience de cette dernière quant au processus de demande initiale de prestations d'assurance-emploi.

[38] La division d'appel a conclu à juste titre que M^{me} Paraparan contestait la conclusion selon laquelle elle n'avait pas agi comme l'aurait fait une personne raisonnable et que son opposition aux conclusions de fait ne constitue pas un moyen d'appel prévu au paragraphe 58(1) de la LMEDS. Il était raisonnable pour la division d'appel de conclure qu'elle n'avait pas compétence pour soulever de nouveau la preuve.

[39] L'application des principes établis aux faits est une question mixte de fait et de droit et ne constitue pas une erreur de droit. Par conséquent, la division d'appel n'avait pas compétence pour modifier la décision de la division générale (*Quadir*, par 9).

VI. Conclusion

[40] Il était raisonnable pour la division d'appel de conclure que l'appel de M^{me} Paraparan n'avait aucune chance raisonnable de succès parce que cette dernière n'avait pas soulevé de

cause défendable selon laquelle la division générale avait ignoré ou interprété de façon erronée la preuve ou tiré des conclusions qui n'y étaient pas rationnellement liées. La décision de la division d'appel est cohérente, transparente, intelligible et justifiée, et elle appartient aux issues acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[41] La demande de contrôle judiciaire de M^{me} Paraparan est rejetée. Aucuns dépens ne sont adjugés.

JUGEMENT dans le dossier T-278-19

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est rejetée et qu'aucuns dépens ne sont adjugés.

« Keith M. Boswell »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 24^e jour d'avril 2020.

Édith Malo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-278-19

INTITULÉ : VALAMARTHY PARAPARAN c PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 9 JANVIER 2020

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE BOSWELL

DATE DES MOTIFS : LE 11 MARS 2020

COMPARUTIONS :

Valamarthy Paraparan

POUR LA DEMANDERESSE
POUR SON PROPRE COMPTE

Matthew Vens

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR