

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20210106

Dossier : T-176-19

Référence : 2021 CF 14

Ottawa (Ontario), le 6 janvier 2021

En présence de monsieur le juge Martineau

ENTRE :

ALUMINERIE DE BÉCANCOUR INC.

demanderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La demanderesse conteste la légalité d'une décision finale de la Commission de l'assurance-emploi [Commission] rejetant son appel à l'encontre de la décision de non-admissibilité rendue par un agent d'évaluation des régimes [agent]. Ce dernier a statué que la demanderesse n'a pas droit à une réduction du taux de la cotisation patronale pour l'année 2015 parce qu'elle ne s'est pas déchargée du fardeau de démontrer que son régime d'invalidité est conforme aux exigences du *Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/96-332 [Règlement].

[2] La décision contestée a été prise sous l'autorité de l'article 75 du Règlement, qui permet un appel à la Commission d'une décision de non-admissibilité. Il n'est pas contesté que l'agent avait le pouvoir en vertu de l'article 72 du Règlement de décider si la demanderesse remplissait – ou continuait de remplir – toute exigence réglementaire relative à l'obtention d'une réduction – ou du maintien de la réduction – du taux de cotisation patronale. En l'espèce, c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique à la révision judiciaire de la décision contestée rejetant l'appel de la demanderesse (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [*Vavilov*]).

[3] Pour les motifs qui suivent, cette Cour est satisfaite que la décision contestée est raisonnable compte tenu des exigences législatives et réglementaires applicables, du raisonnement suivi par le décideur, de l'historique et du contexte de l'instance, de la preuve au dossier, des observations de l'employeur et de tous les éléments pertinents (*Vavilov* aux paras 83, 85, 94, 99, 102 notamment).

Cadre législatif et réglementaire

[4] En vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, LC 1996, ch 23 [Loi], et de ses règlements d'application, la Commission administre un programme d'assurance-emploi permettant aux salariés assurés d'obtenir non seulement des prestations de chômage, mais notamment des prestations spéciales pour une durée maximale de quinze semaines dans les cas de maladie, de blessure ou de mise en quarantaine (alinéa 12(3)c) de la Loi). Afin d'assurer le financement du programme d'assurance-emploi, la Commission fixe, pour chaque année, le taux de cotisation (article 66 de la Loi). La cotisation ouvrière est déterminée en fonction du salaire des employés

(article 67 de la Loi); la cotisation patronale correspond à 1,4 fois la cotisation de ses employés (article 68 de la Loi). Toutefois, un employeur peut obtenir une réduction du taux de cotisation patronale s'il offre aux salariés un régime d'assurance-salaire admissible respectant toute les exigences législatives et réglementaires applicables.

[5] Le Programme de réduction de la cotisation des employeurs offrant des régimes d'assurance-salaire [programme de réduction] est établi et administré par la Commission en vertu de la Partie III du Règlement. Il a pour objectif d'éliminer ou de réduire les demandes de prestations d'assurance-emploi versées en vertu de la Loi dans les cas d'invalidité de courte durée. Pour obtenir une réduction du taux de cotisation patronale, le régime doit notamment offrir au moins 15 semaines de prestations qui doivent être équivalentes ou supérieures à celles qui sont disponibles en vertu du régime d'assurance emploi; les assurés doivent obtenir une fraction de la réduction de la cotisation patronale égale à au moins cinq douzièmes de cette réduction (paragraphe 69(1) de la Loi; article 63 du Règlement; Guide du Programme de réduction du taux de cotisation d'assurance-emploi, disponible sur le site web du Gouvernement du Canada).

[6] Dans le cas sous-étude, l'alinéa 63c)(ii) du Règlement est particulièrement pertinent car, comme nous le verrons plus loin, le régime d'invalidité établi dans les conventions collectives prévoit une réduction des indemnités versées aux salariés de la demanderesse :

63 Le régime d'indemnité hebdomadaire doit satisfaire aux exigences suivantes :

[...]

63 A Weekly Indemnity Plan shall meet the following requirements:

[...]

c) les indemnités sont versées intégralement compte non tenu : (c) benefits are paid in full under the plan regardless of

[...]

[...]

(ii) du montant des indemnités provenant d'autres sources qui ne constituent pas une rémunération aux termes de l'article 35; (ii) the amount of the benefits, payable from any other source, that do not constitute earnings under section 35;

[...]

[...]

[Je souligne.]

[Emphasis added.]

[7] En outre, une preuve de l'engagement officiel écrit de fournir aux salariés assurés un régime d'invalidité conforme aux exigences réglementaires (article 63, 64, 65 ou 66 du Règlement) est également obligatoire (article 67 du Règlement). Comme nous le verrons également plus loin, tant l'agent que la Commission (en appel) considèrent que l'assurance unilatérale de la demanderesse qu'elle se conforme en pratique aux exigences de l'alinéa 63c)(ii) du Règlement ne permet pas d'authentifier le régime d'invalidité prévu aux conventions collectives. Ils se fondent sur le paragraphe 67(1) du Règlement qui stipule :

67(1) Tout régime conforme aux exigences des articles 63, 64, 65 ou 66 est authentifié par un engagement officiel écrit se présentant, notamment, sous l'une ou plusieurs des formes suivantes : 67(1) A plan that meets the requirements of section 63, 64, 65 or 66 shall be evidenced by a formal written commitment, including one or a combination of any of the following:

a) une convention avec un syndicat ou une association;

(a) a union or association agreement;

b) un régime applicable à l'ensemble d'un secteur d'activité;	(b) an industry-wide plan;
c) une police d'assurance souscrite par un assureur privé;	(c) a private carrier insurance policy;
d) un engagement contenu dans un guide à l'intention des employés;	(d) an undertaking contained in an employees' handbook;
e) une résolution du conseil d'administration qui a été mise à exécution;	(e) a board of directors' resolution that has been implemented;
f) un engagement contenu dans un bulletin énonçant les lignes de conduite relatives au personnel;	(f) an undertaking contained in a personnel policy bulletin; or
g) une note de service ou tout autre document rédigés par l'employeur à l'intention de ses employés.	(g) a memorandum or other document addressed to employees by their employer.
[Je souligne.]	[Emphasis added.]

[8] De surcroît, avant de passer aux faits particulier du présent dossier, pour qu'un régime admissible puisse être enregistré au programme de réduction, l'employeur doit compléter une demande écrite de réduction, ou une demande de maintien de la réduction suite à la modification ou au remplacement du régime, et fournir à la Commission tous les renseignements et documents exigés (paragraphe 68(1) du Règlement). En particulier, en plus des renseignements nécessaires pour déterminer si le régime satisfait ou continue de satisfaire aux exigences règlementaires (alinéa 68(1)a) du Règlement) et de l'engagement à l'effet que les assurés obtiendront une fraction de la cotisation patronale égale au cinq douzièmes au moins de cette réduction (alinéa

68(1)c) du Règlement, l'employeur doit également fournir une copie des documents constituant l'engagement officiel prévu au paragraphe 67(1) du Règlement ou, si la demande vise le maintien d'une réduction, une copie des documents qui ont été modifiés ou remplacés (alinéa 68(1)b) du Règlement). Enfin, lorsque la demande est incomplète ou lorsque la Commission a besoin de renseignements ou de documents supplémentaires pour rendre sa décision, l'employeur, à la demande de la Commission, lui soumet les renseignements ou documents nécessaires dans les 30 jours de la demande, sinon l'agent de la Commission prend une décision en se fondant sur les renseignements et les documents reçus (paragraphe 68(2) du Règlement).

Contexte factuel

[9] En 1985, la demanderesse s'est enregistrée au programme de réduction. Mais comme nous allons maintenant l'expliquer, après 2014, celle-ci n'a pas pu bénéficier d'une réduction de taux de la cotisation patronale.

[10] En l'espèce, le régime d'invalidité offert par la demanderesse à ses salariés trouve sa source juridique dans les dispositions contenues à l'**Annexe « A » - RÉGIME DE PROTECTION DU REVENU POUR INVALIDITÉ – COURTE DURÉE** des conventions collectives qui ont été signées au fil des années entre l'Aluminerie de Bécancour Inc.

[employeur] et le Syndicat des métallos, section locale 9700 [syndicat] et visant respectivement les groupes « Opération et Entretien » et « Laboratoire et Environnement » [salariés assurés].

[11] Un régime conforme aux exigences de l'article 63 du Règlement peut notamment être authentifié par une convention avec un syndicat ou une association (alinéa 67(1)a) du

Règlement). Or, ce qui cause problème depuis quelque quinze ans dans le cas sous étude, c'est la clause dite de « coordination des prestations » que l'on retrouve toujours semble-t-il à l'Annexe A des conventions collectives. Celle-ci prévoit une réduction proportionnelle des prestations pour invalidité versées par l'employeur en vertu du régime si le salarié est admissible à des prestations provenant d'autres sources – ce qui est manifestement contraire à la prescription de l'alinéa 63c)(ii) du Règlement.

[12] Voici ce que stipule la clause litigieuse des conventions collectives :

Si le salarié est admissible à des prestations d'invalidité provenant d'autres sources (par exemple : assurance personnelles, régime d'assurance collective ou régime gouvernemental), les prestations pour invalidité de courte durée payées par la Compagnie sont coordonnées de façon à ce que son revenu global ne dépasse pas cent pourcent (100%) de son salaire au moment du début de son absence pour invalidité.

[13] En 2005, la demanderesse est formellement avisée par la Commission que le régime d'invalidité prévu à l'Annexe A des conventions collectives n'est pas conforme au Règlement. La Commission accepte néanmoins de maintenir provisoirement l'enregistrement du régime au programme de réduction à la condition que la clause défectueuse des conventions collectives soit amendée lors de leur renouvellement, et que la demanderesse administre dans l'intérim le régime en respectant les critères du Règlement. La demanderesse accepte ces conditions.

[14] En 2009, alors que les conventions collectives arrivent à échéance, la Commission rappelle à la demanderesse que le régime d'invalidité doit être modifié pour le rendre conforme à l'article 63 du Règlement. Ayant été informée entretemps que les parties ont accepté de prolonger le terme des conventions collectives pour un terme supplémentaire de trois ans, ce qui

porte leur échéance en 2012, la Commission accepte, une fois encore, de maintenir provisoirement aux mêmes conditions l'enregistrement au régime du programme de réduction.

[15] Bien que la demanderesse assure la Commission que les prestations d'invalidité sont versées aux assurés peu importe les prestations d'invalidité provenant d'assurances personnelles ou du régime public d'assurance-emploi, la Commission considère néanmoins que cette assurance est insuffisante en l'espèce et que le régime prévu à l'Annexe A devra être obligatoirement modifié lors du renouvellement des conventions collectives pour corriger la lacune en question. Cependant, les conventions collectives ultérieurement signées entre l'employeur et le syndicat n'ont pas remédié à la lacune fondamentale déjà notée par la Commission.

[16] Le 18 février 2014, la demanderesse demande la continuation de son enregistrement au programme de réduction pour l'année 2015 et soumet au soutien de sa demande de maintien une copie du régime d'invalidité contenu à l'Annexe A de la convention collective en date du 23 novembre 2012 visant le groupe Opération et Entretien (l'autre convention également en date du 23 novembre 2012 visant le groupe Laboratoire et Environnement sera soumise en décembre 2014).

[17] Le 31 décembre 2014, l'agent d'évaluation des régimes avise formellement par écrit la demanderesse qu'afin de continuer d'obtenir une réduction du taux de cotisation patronale, l'Annexe A des conventions collectives devra être corrigé de façon à ce que les indemnités en vertu du régime sont versées, dans une proportion qui représente au moins 55% des gains

assurables du salarié, peu importe le montant des indemnités payables par toute autre source qui ne constituent pas des gains en vertu de l'article 35 du Règlement. Dans l'intérim, afin de rencontrer les exigences du programme de réduction, la demanderesse devra faire parvenir à la Commission une copie de l'entente de principe, signée et datée par l'employeur et le syndicat, qui indique les modifications et/ou additions exigées au régime. L'entente de principe devra être envoyée au plus tard le 10 février 2015. La demanderesse devra par la suite fournir à la Commission une copie des nouvelles conventions collectives incorporant les modifications au régime lorsqu'elles auront été signées.

[18] Le 18 février 2015, n'ayant reçu aucune réponse de l'employeur à la lettre du 31 décembre, une lettre de rappel est envoyée à la demanderesse; la documentation devra maintenant être fournie avant le 23 mars 2015. Notons au passage, qu'à la même époque, la Commission enquête sur une plainte du syndicat à l'effet que la demanderesse ne retourne pas aux assurés le cinq douzième de la réduction de la cotisation patronale – ce qui est nié par la demanderesse qui dit retourner cette fraction sous la forme d'activités sociales.

[19] Le 22 avril 2015, l'agent reçoit un appel téléphonique de M. Olivier Paradis, Conseiller en ressources humaines chez la demanderesse. Il informe l'agent que l'employeur est encore en pourparlers avec le syndicat et demande plus de temps pour fournir la lettre d'entente. L'agent prolonge le délai jusqu'au 25 mai 2015.

[20] Le 12 mai 2015, l'agent reçoit un courriel, auquel est jointe une lettre de M. Paradis, attestant ce qui suit :

La présente est pour vous confirmer que les indemnités d'invalidité courte durée sont versées sans tenir compte des prestations payables selon les assurances personnelles et des prestations de l'assurance-emploi, à tous nos employés, syndiqués ou non.

L'Aluminerie de Bécancour s'engage à maintenir cette pratique et à modifier, lors du prochain renouvellement, l'Annexe A de notre convention collective afin de refléter la pratique appliquée.

[...]

[21] Le 13 mai 2015, l'agent avise M. Paradis que la lettre du 12 mai 2015 n'est pas acceptable et qu'il devra soumettre, à titre d'engagement officiel écrit, une lettre d'entente des deux parties, tel que demandé dans la lettre du 31 décembre 2014, et ce, au plus tard le 25 mai 2015, si l'employeur désire bénéficier d'une réduction du taux de cotisation patronale pour l'année 2015. M. Paradis informe alors l'agent que le syndicat n'est pas disposé à discuter de cette question et il demande à ce que sa lettre du 12 mai 2015 soit traitée comme une preuve en vertu de l'article 67 du Règlement que le régime d'invalidité de l'employeur est conforme aux exigences de l'article 63 du Règlement.

[22] Le 25 avril 2016, un avis d'inadmissibilité pour l'année 2015 est transmis à la demanderesse au motif que l'employeur n'a pas transmis la documentation exigée par l'agent dans les délais prescrits et qui démontrerait de façon satisfaisante que son régime d'invalidité est conforme à l'exigence mentionnée à l'alinéa à l'alinéa 63c)(ii) du Règlement [décision de non-admissibilité].

[23] Le 24 janvier 2017, la demanderesse loge un appel à la Commission. La demanderesse recherche l'annulation de la décision de non-admissibilité et le maintien rétroactif (pour les

l'années 2015, 2016 et 2017) de la réduction du taux de cotisation patronale. La demanderesse s'engage par ailleurs à fournir « une copie de la nouvelle convention (Annexe A modifiée) aussitôt qu'elle sera signée ». Les conventions collectives du 23 novembre 2012 sont maintenant échues et les parties sont en négociation en vue de leur renouvellement. Une année plus tard, les salariés de la demanderesse sont maintenant en lock-out.

[24] Le 6 avril 2018, la Commission réitère qu'il est toujours possible pour la demanderesse de répondre aux exigences du programme de réduction. Elle se dit prête à attendre après la résolution du lock-out pour prendre sa décision en appel. Qu'à cela ne tienne, six mois plus tard, le 4 octobre 2018, alors que les salariés sont toujours en lock-out, la Commission doit maintenant se raviser. En effet, la Commission devra prendre une décision finale avant le 31 décembre 2018, étant donné le délai de prescription de trois ans prévu au paragraphe 85(3) de la Loi. C'est que l'Agence du revenu du Canada ne peut légalement établir une évaluation plus de trois ans après la fin de l'année au cours de laquelle aurait dû être payée ou remboursée. Conséquemment, la Commission accorde un délai de 30 jours à la demanderesse pour qu'elle lui fasse parvenir ses observations et arguments supplémentaires.

[25] Le 23 novembre 2018, la demanderesse fait parvenir à la Commission ses observations écrites. Elle soumet que bien que le texte de l'Annexe A des conventions collectives ne respecte pas les exigences du programme, elle n'a jamais appliqué la clause de coordination et sa pratique de réduction respecte les exigences du programme de réduction. Elle allègue que les salariés absents pour raison médicale n'ont jamais bénéficié des prestations d'assurance-emploi. La demanderesse soumet également que la Commission fait fausse route lorsqu'elle s'attarde

uniquement au texte actuel des conventions collectives, sans tenir compte de la pratique passée. La demanderesse informe la Commission qu'en raison du conflit de travail, elle n'a pas été en mesure d'aborder ces considérations avec le syndicat, mais s'engage à modifier le régime en fonction de la pratique établie au renouvellement des conventions collectives.

[26] Le 20 décembre 2018, la Commission rend la décision contestée, qui rejette l'appel de la demanderesse, d'où la présente demande de contrôle judiciaire.

La présente demande de contrôle judiciaire

[27] Le 24 janvier 2019, la demanderesse a déposé la présente demande de contrôle judiciaire. Le 6 novembre 2019, les parties ont demandé à cette Cour d'ajourner l'audition initialement fixée au 13 novembre 2019, afin de leur permettre de continuer « des discussions sérieuses de règlement qui pourraient vraisemblablement rendre académiques les questions soulevées par la présente demande de contrôle judiciaire ». L'affaire a donc été ajournée pour une période d'un an par la Cour.

[28] À la reprise de l'audition virtuelle ayant été tenue le 9 décembre 2020 durant la pandémie, la Cour a été informée que, malgré qu'une entente de principe soit effectivement intervenue en juillet 2019 entre l'employeur et le syndicat concernant le renouvellement des conventions collectives (qui doivent maintenant expirer en juillet 2025), il y a toujours des problèmes avec la modification du texte actuel de l'Annexe A des conventions collectives. La présente demande de contrôle judiciaire n'est donc pas académique.

[29] Les arguments de la demanderesse sont exposés dans son mémoire écrit du 29 mai 2019; ceux du défendeur dans le mémoire écrit du 26 juin 2019. Ils ont été repris en substance oralement par les procureurs lors de l'audience virtuelle.

[30] Devant cette Cour, la demanderesse questionne l'intelligibilité des motifs de rejet de l'appel et soutient que la décision contestée est déraisonnable. Malgré le libellé actuel de l'Annexe A des conventions collectives, la demanderesse a adopté une pratique de versement des indemnités qui est conforme à l'alinéa 63c)(ii) du Règlement. En appel, la Commission n'a pas considéré, ou écarté arbitrairement, les tableaux qui lui ont été fournis en novembre 2018, lesquels mentionnent les prestations versées aux salariés en absence pour maladie lors des années 2016, 2017 et 2018 (pièce E-1), ainsi que certains bulletins de paie (pièce E-2). Cette pratique crée un « estoppel » (Louise Verschelden, « La preuve et la procédure en arbitrage de griefs », Montréal, Wilson et Lafleur, 1994, pp 62-63). Considérant l'assurance de l'employeur contenue dans la lettre du 12 mai 2015, il était donc déraisonnable pour la Commission de conclure que le régime établi aux conventions collectives est toujours non conforme aux exigences de l'alinéa 63c)(ii) du Règlement et qu'il ne peut être authentifié en vertu du paragraphe 67(1) du Règlement. Ainsi, la Commission s'est trouvée à ajouter une limitation au texte du paragraphe 67(1) du Règlement, qui utilise le mot « notamment », en décidant que l'engagement de l'employeur à se conformer au Règlement n'était pas une preuve suffisante d'authentification du régime.

[31] Le défendeur, quant à lui, soutient que la décision de la Commission est raisonnable puisque la lettre du 12 mai 2015 n'est pas un engagement officiel écrit au sens du paragraphe

67(1) du Règlement. En effet, bien que l'engagement officiel ne doit pas obligatoirement prendre l'une des formes énoncées au paragraphe 67(1) du Règlement, l'engagement fourni doit être de même nature que ceux énoncés dans le Règlement. Les formes d'engagement officiel contenues au paragraphe 67(1) du Règlement impliquent tous une tierce partie. Or, la lettre du 12 mai 2015 est un engagement unilatéral de la demanderesse de ne pas respecter le texte de ses conventions collectives et n'a pas été adressée à ses salariés, elle ne pouvait donc pas être considérée comme un engagement officiel. À défaut de fournir un texte modifié des conventions collectives, dans l'intérim, il n'était pas déraisonnable en l'espèce d'exiger la production d'une entente de principe, signée par l'employeur et le syndicat, puisque ce dernier est l'agent négociateur exclusif des salariés. De plus, se basant sur l'arrêt *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, le défendeur soutient que l'argument d'estoppel de la demanderesse n'est pas valable puisque le laxisme de la Commission ne saurait lui accorder des droits matériels en dehors du domaine de la procédure.

[32] Il n'y a pas lieu d'intervenir en l'espèce. La Cour souscrit aux arguments de rejet du défendeur en précisant ce qui suit.

Intelligibilité et cohérence des motifs du décideur

[33] Il faut d'abord rejeter toute suggestion de la demanderesse à l'effet que la décision contestée n'est pas intelligible, rationnelle ou cohérente. Voici ce qu'écrit la Commission pour confirmer la validité de la décision de non-admissibilité :

Ceci fait suite à l'appel de la décision du Programme de réduction du taux de cotisation rendue le 25 avril 2016, soit que le régime de Aluminerie de Bécancour Inc. ne remplit pas les exigences visant l'obtention d'une réduction en vertu du *Règlement sur l'assurance-*

emploi et par conséquent, qu'il n'est pas admissible à la réduction du taux de la cotisation patronale pour l'année 2015.

Après avoir bien examiné toutes les circonstances liées à cette affaire incluant les argumentations et observations supplémentaires soumises le 23 novembre 2018, la Commission a décidé majoritairement de rejeter l'appel de l'Aluminerie de Bécancour Inc.

La Commission a conclu que malgré les argumentations soulevées, le régime est toujours non conforme aux exigences du sous-alinéa 63(c)(ii) du *Règlement sur l'assurance-emploi*. Ces argumentations ne font pas d'un engagement officiel écrit tel que stipulé au paragraphe 67(1) du *Règlement sur l'assurance-emploi* et donc ne peuvent pas faire en sorte d'authentifier que le régime est conforme aux exigences du programme.

Il est regrettable que la décision rendue ne vous soit pas plus favorable, mais nous vous assurons que l'appel déposé par Aluminerie Bécancour Inc. a reçu toute l'attention possible.

[34] Il faut lire les motifs plus haut à la lumière de l'ensemble du dossier, incluant les notes et recommandations du Comité des appels et des fonctionnaires ayant participé au processus décisionnel et d'appel (*Vavilov* au para 94).

[35] Au départ, il faut comprendre que la décision de non-admissibilité rendue par l'agent est basée sur le fait que l'employeur n'a pas soumis la documentation exigée dans la lettre du 31 décembre 2014 (rappel les 18 février et 22 avril 2015) démontrant de manière satisfaisante que son régime répond effectivement à l'exigence mentionnée à l'alinéa 63c)(ii) du Règlement.

[36] Dans le mémoire du 11 juillet 2017, préparé à l'intention de la Commission, le président du Comité des appels fournit une argumentation rationnelle et cohérente à l'appui de la recommandation de rejet de l'appel :

[TRADUCTION]

[...]

Le libellé du régime de l'employeur à l'égard du paiement des indemnités et de l'incidence sur d'autres versements possibles reçus par l'employé est trop large. La clause n'est pas conforme aux exigences de la législation étant donné qu'aux termes de celle-ci, il est possible d'autoriser que des montants, qui ne sont pas permis, visent à réduire des indemnités du régime. Par ailleurs, sans confirmation écrite du syndicat, la force de la preuve fournie par l'employeur à titre d'assurance que le régime est en fait administré conformément à la législation est douteuse.

La formulation large de la clause, dans laquelle il est énoncé que les indemnités seront coordonnées aux prestations d'invalidité provenant d'autres sources, n'est pas suffisamment claire pour déterminer que les exigences prévues au sous-alinéa 63c)(ii) du *Règlement sur l'assurance-emploi* (Règlement sur l'AE) sont respectées. Certains montants versés à un employé à titre de prestations d'invalidité provenant d'autres sources peuvent ne pas avoir valeur de rémunération aux termes de l'article 35 du Règlement sur l'AE, et, par conséquent, ils ne devraient pas être pris en compte par l'employeur lors du paiement des indemnités prévues au régime.

Ce fait est illustré par les exemples « d'autres sources » énumérés dans la clause du régime ci-dessus (assurance personnelle, régime d'assurance collective ou régime gouvernemental). En général, les versements provenant d'une assurance personnelle pourraient être considérés comme n'ayant pas valeur de rémunération aux termes de l'alinéa 35(7)b) du Règlement sur l'AE, tandis que les versements provenant d'un régime d'assurance collective pourraient avoir valeur de rémunération aux termes de l'alinéa 35(2)c)(i) du Règlement sur l'AE.

Ce que devrait comprendre le régime gouvernemental n'est pas clair. Par exemple, s'il comprend des pensions d'invalidité ou des sommes forfaitaires versées par suite du règlement définitif d'une réclamation concernant un accident du travail ou une maladie professionnelle, celles-ci n'ont pas valeur de rémunération aux termes de l'alinéa 35(7)a) du Règlement sur l'AE. Par conséquent, en fonction des montants des indemnités qui sont destinés à être inclus au titre du régime gouvernemental, il se peut que, dans certaines situations, ces montants n'aient pas valeur de rémunération, et ainsi ne devraient pas être pris en considération par l'employeur lors du paiement des indemnités prévu. De même,

si le régime gouvernemental est destiné à inclure des paiements de l'assurance-emploi, le régime de l'employeur ne serait pas conforme aux exigences du sous-alinéa 63c)(i) du Règlement sur l'AE où il est expressément précisé que les paiements aux termes du régime de l'employeur doivent être versés intégralement compte non tenu du montant des prestations payables aux termes de la Loi sur l'AE.

Aux termes de la disposition (alinéa 63c) du Règlement sur l'AE), les indemnités au titre du régime doivent être versées intégralement, compte non tenu (i) du montant des prestations payables à l'assuré aux termes de la Loi sur l'AE, et (ii) du montant des indemnités provenant d'autres sources qui ne constituent pas une rémunération aux termes de l'article 35 du Règlement sur l'AE. En l'espèce, en application du régime, l'employeur peut tenir compte des prestations d'AE et des prestations d'invalidité provenant d'autres sources qui n'ont pas valeur de rémunération aux termes de l'article 35 du Règlement sur l'AE.

D'après l'analyse ci-dessus, le régime de l'employeur n'est pas conforme aux exigences de l'alinéa 63c) du Règlement sur l'AE.

Est-ce que la déclaration de l'employeur concernant le versement d'indemnités rend le régime conforme?

L'employeur a fourni une lettre, datée du 12 mai 2015, dans laquelle il indique que des indemnités prévues sont versées, compte non tenu des indemnités versées au titre d'une assurance personnelle ou de prestations d'AE. Dans la lettre, l'employeur s'est également engagé à modifier le régime après le renouvellement de la convention collective (prévu pour novembre 2017).

La lettre de l'employeur est trompeuse pour deux raisons :

- La lettre est signée seulement par l'employeur; rien n'indique qu'elle ait fait l'objet de discussion avec le syndicat, ou que ce dernier l'ait approuvée. Sans l'intervention du syndicat, la force de la preuve fournie par l'employeur à titre d'assurance que le régime est en fait administré conformément à l'alinéa 63c) du Règlement sur l'AE est douteuse.
- D'après la lettre de l'employeur, les indemnités seront versées, compte non tenu de paiements provenant d'assurances personnelles ou d'un régime d'assurance-

emploi. Il n'est fait mention d'aucun autre type d'indemnités d'invalidité qui ne constituent pas une rémunération qui peut être versée aux employés (par exemple, une pension d'invalidité ou une somme forfaitaire ou une pension versées par suite du règlement définitif d'une réclamation concernant un accident du travail ou une maladie professionnelle).

Compte tenu de ce qui précède, la déclaration de l'employeur concernant le versement d'indemnités ne rend pas, à elle seule, le régime conforme.

CONSIDÉRATIONS

Compte tenu de la situation actuelle, les faits suivants sont dignes de mention :

- Bien que les administrateurs du Programme aient été tolérants pendant plusieurs années en permettant la cotisation réduite en l'absence d'un régime d'invalidité de courte durée pleinement conforme, l'employeur a été informé suffisamment à l'avance et a eu une réelle possibilité de rendre le régime conforme.
- L'employeur a indiqué à maintes reprises que le régime serait formellement modifié, mais il n'a jamais donné suite à cet engagement, malgré plusieurs occasions (nouvelles conventions collectives). Il n'a pas non plus démontré clairement que des discussions avec le syndicat avaient eu lieu concernant les modifications du régime demandées par les administrateurs du Programme.
- Expurgée dans l'original produit à la Cour.

RECOMMANDATION DU COMITÉ D'EXAMEN SUR LE PROGRAMME DE RÉDUCTION DE LA COTISATION

Le Comité d'examen recommande de rejeter l'appel de l'employeur (appel n° 17-01). Les administrateurs du Programme ont agi de façon raisonnable en refusant la réduction des cotisations pour 2015 compte tenu de l'absence d'élément de preuve de l'employeur selon lequel le régime est conforme aux exigences de l'alinéa 63c) du Règlement sur l'AE et serait appliqué conformément aux exigences du Programme.

Depuis 2005, d'importants efforts ont été faits par les administrateurs du Programme afin de s'assurer que l'employeur

respecte les exigences du Programme. L'employeur a indiqué à maintes reprises que le régime serait officiellement modifié, mais il ne l'a pas été. Cela n'est pas acceptable et, malgré la latitude accordée à l'employeur pour lui donner le temps de modifier le régime, l'employeur n'a pas donné suite à la demande des administrateurs du Programme et n'a pas tenu compte des commentaires formulés.

[37] Dans la note datée du 3 décembre 2018, le Comité des appels explique pourquoi la recommandation initiale de rejet de l'appel doit être maintenue :

Est-ce que ces nouvelles informations changent la recommandation?

Non, ces nouvelles informations ne changent pas la recommandation qui est de rejeter l'appel de l'Employeur. Les copies de tableaux détaillant les prestations versées lors des années 2016, 2017 et 2018 ainsi que les talons de paie soumis ne font pas partie de l'engagement officiel tel que stipulé à l'article 67 *du...* (*sic*)

Le fait demeure que le régime authentifié par un engagement officiel écrit tel que stipulé à l'article 67 du Règlement sur l'assurance-emploi (dans ce cas selon chaque convention collective) ne rencontre pas les critères du sous-alinéa 63(c)(ii) du Règlement sur l'assurance-emploi.

[Je souligne.]

[38] Force est de constater que la Commission a tenu compte des preuves et des arguments de la demanderesse, mais les a jugés non satisfaisants eu égard aux exigences découlant des articles 63 et 67 du Règlement. En somme, la demanderesse ne s'est pas déchargé de son fardeau de preuve. Or, comme le rappelle la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov* « les motifs écrits fournis par un organisme administratif ne doivent pas être jugés au regard d'une norme de perfection » et « [l]e fait que les motifs de la décision « ne fassent pas référence à tous les arguments, dispositions législatives, précédents ou autres détails que le juge siégeant en révision aurait voulu

y lire » ne constitue pas un fondement à lui seul d’infirmier la décision » (*Vavilov* au para 91, citant *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62 au para 16).

[39] En l’espèce, le raisonnement de la Commission forme un tout rationnel et cohérent conduisant au maintien de la décision de non-admissibilité et au rejet de l’appel de la demanderesse. Le problème fondamental – puisque le régime d’invalidité tire son existence même des conventions collectives, et non d’un autre document légal, c’est que l’assurance unilatérale de l’employeur de se conformer à l’article 63 du Règlement n’est pas une preuve officielle d’engagement suffisante en vertu du paragraphe 67(1) du Règlement. Il faut obligatoirement modifier le texte déficient de l’Annexe A des conventions collectives. Au passage, le caractère probant de la lettre du 12 mai 2015 pouvait paraître douteux, puisque selon des vérifications faites par les fonctionnaires dans le cadre de l’appel, depuis 2006, il y aurait eu, semble-t-il, 13 réclamations de prestations spéciales pour cause de maladie à la Commission faites par les salariés de la demanderesse (courriel du 14 août 2017, dossier certifié du tribunal, onglet 4, page 5).

Déférence judiciaire

[40] La Cour doit accorder une grande déférence au raisonnement du décideur et aux motifs de rejet de l’appel. Elle ne peut, sous le couvert d’un examen de la rationalité des motifs du décideur, proposer sa propre interprétation du Règlement, ni tirer, elle-même des conclusions de fait à partir de la preuve. Comme le rappelle la Cour suprême, une cour de justice qui applique la norme de contrôle de la décision raisonnable ne se demande pas quelle décision elle aurait

rendue à la place du décideur administratif, ne tente pas de prendre en compte l'« éventail » des conclusions qu'aurait pu tirer le décideur, ne se livre pas à une analyse *de novo*, et ne cherche pas à déterminer la solution « correcte » au problème (*Vavilov* au para 83). Ainsi, la question n'est pas de savoir si la pratique qu'invoque la demanderesse est constitutive d'un « estoppel », ni d'évaluer à nouveau le caractère probant ou non de la documentation ayant été soumise à la Commission.

[41] En l'espèce, aucune erreur matérielle révisable n'a été commise dans le traitement de la demande de maintien de la réduction du taux de cotisation patronale. La demanderesse n'a d'ailleurs jamais invoqué l'application de la doctrine de l'estoppel devant la Commission. Aussi, le fait que les fonctionnaires de la Commission aient pu antérieurement faire preuve d'un certain laxisme administratif avant la décision de non-admissibilité, en acceptant de maintenir toujours provisoirement d'année en année l'enregistrement de la demanderesse au programme de réduction en attendant que les conventions collectives soient modifiées, n'est pas constitutif d'un droit acquis à l'égard d'une réduction pour les années suivantes, ni d'un estoppel administratif. On ne parle pas ici d'un cas où la Commission aurait rétroactivement annulé avant 2015 les réductions du taux de cotisation qui auraient été accordées depuis l'enregistrement du régime du programme en 1985 (*MacDonald Tobacco Inc. c Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1979] 2 CF 100, confirmé par [1981] 1 RCS 401). Faut-il le rappeler, la présente Cour n'est pas un tribunal d'arbitrage. D'ailleurs, le syndicat n'est pas une partie dans la présente demande de contrôle judiciaire et la Cour ne peut que spéculer sur tout refus ou motifs du syndicat pour ne pas signer une lettre d'entente ou accepter tout nouveau texte proposé par l'employeur concernant le régime d'indemnité (Annexe A des conventions collectives).

[42] En l'espèce, il suffit de se demander si le refus de l'agent et de la Commission en appel de traiter la lettre du 12 mai 2015 de l'employeur comme une preuve d'authentification du régime est raisonnablement justifié dans les circonstances. C'est le cas, comme nous l'avons vu plus haut. Ici, la demanderesse sait, depuis au moins 2005, que les conventions collectives doivent être amendées pour rendre le régime conforme aux exigences de l'alinéa 63c)(ii) du Règlement. Le texte des conventions collectives est clair et en l'absence d'ambiguïté, toute pratique passée contraire ne peut venir modifier l'Annexe A, sans le consentement exprès du syndicat, qui est l'agent négociateur exclusif des salariés appartenant aux deux groupes visés. L'agent et la Commission pouvaient donc raisonnablement considérer que l'assurance unilatérale donnée dans la lettre du 12 mai 2015 n'était pas suffisante. En vertu des lois du travail et de la jurisprudence, pour les groupes syndiqués, c'est la convention collective conclue entre l'employeur et le syndicat qui fait loi entre les parties et règlemente de manière exhaustive toutes les conditions de travail des salariés visés, incluant le régime d'invalidité (*McGavin Toastmaster Ltd c Aincough*, [1976] 1 RCS 718; *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc c Compagnie Paquet Ltée*, [1959] RCS 206; *St Anne Nackawic Pulp & Paper Co c Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 RCS 704, à la p 718). Il n'était pas déraisonnable de requérir la fourniture d'une entente de principe signée par les deux parties en attendant que les conventions collectives soient modifiées.

[43] En particulier, la Cour est satisfaite que la décision contestée repose sur la preuve au dossier et est raisonnable dans son ensemble. Les exigences législatives ou réglementaires applicables en l'espèce n'ont pas été respectées par l'employeur. Au risque de le répéter encore une fois, dans le cas présent, le régime d'invalidité est créé et régi exclusivement par les

conventions collectives. Ce n'est pas le rôle de l'employeur ni de la Cour de changer les règles d'authentification d'un régime qui est sa face même non conforme à l'alinéa 63c)(ii) du Règlement. Or, il faut un certain degré de certitude juridique dans l'administration du régime d'invalidité. En pratique, les salariés de la demanderesse ne peuvent savoir que le régime d'invalidité prévu dans les conventions collectives – dont le texte de l'Annexe A parle par lui-même – n'est pas le régime tel qu'appliqué en pratique par l'employeur. Pour que la lettre du 12 mai 2015 puisse se qualifier d'engagement officiel assimilable à l'une des formes d'engagement mentionnés au paragraphe 67(1) du Règlement, il aurait fallu la faire parvenir aux salariés d'une façon ou d'une autre comme l'a noté le 22 février 2017 le conseiller expertise opérationnelle de la Commission (dossier certifié du tribunal, onglet 1, page 5).

[44] Une dernière observation de la Cour : les autres formes d'engagement officiel écrit énumérées au paragraphe 67(1) du Règlement pour authentifier un régime conforme à l'article 63 du Règlement font référence à des documents, qui sont, à leur face, même établis au bénéfice des salariés visés, qu'il s'agisse d'un régime applicable à l'ensemble d'un secteur d'activité; d'une police d'assurance souscrite par un assureur privé; d'un engagement contenu dans un guide à l'intention des employés; d'une résolution du conseil d'administration qui a été mise à exécution; d'un engagement contenu dans un bulletin énonçant les lignes de conduite relatives au personnel; ou d'une note de service ou tout autre document rédigés par l'employeur à l'intention de ses employés (alinéas 67(1)b) à 67(1)g) du Règlement). En l'espèce, bien que l'énumération des formes d'engagement officiel que l'on retrouve à l'article 67 du Règlement n'est pas exhaustive, l'agent est certainement mieux placé que la Cour pour apprécier le caractère probant ou non d'un document non mentionné aux alinéas a) à g) du paragraphe 67(1) du Règlement. En

l'espèce, la demanderesse n'a pas convaincu cette Cour que l'interprétation ou l'application faite par l'agent ou la Commission de l'article 63 ou de l'article 67 du Règlement est arbitraire, capricieuse, sans fondement rationnel ou autrement déraisonnable.

Conclusion

[45] En conclusion, ayant examiné les motifs du décideur en leur accordant « une attention respectueuse », et en cherchant à comprendre le fil du raisonnement suivi pour en arriver à la conclusion de rejet de l'appel de la demanderesse, la Cour est satisfaite que la décision contestée est, dans son ensemble, raisonnable (*Vavilov* aux paras 83, 84 et 85). Pour le dire autrement, la décision contestée, confirmant la décision de non-admissibilité, est fondée sur « une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle », et est également justifiée « au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov* aux paras 85-102).

[46] Pour ces motifs, la Cour rejette la présente demande en contrôle judiciaire. Le tout avec dépens en faveur du défendeur.

JUGEMENT au dossier T-176-19

LA COUR STATUE ET ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire de la demanderesse soit rejetée avec dépens en faveur du défendeur.

« Luc Martineau »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-176-19

INTITULÉ : ALUMINERIE DE BÉCANCOUR INC. c
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 9 DÉCEMBRE 2020

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE MARTINEAU

DATE DES MOTIFS : LE 6 JANVIER 2021

COMPARUTIONS :

Me François Côté
Me Caroline Jodoin
Me Chantal Labonté

POUR LA DEMANDERESSE

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Norton Rose Fulbright
Montréal (Québec)

Procureur général du Canada
Montréal (Québec)

POUR LA DEMANDERESSE

POUR LE DÉFENDEUR