

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20241002**

**Dossier : T-1422-23**

**Référence : 2024 CF 1547**

**Ottawa (Ontario), le 2 octobre 2024**

**En présence de l'honorable juge Roy**

**ENTRE :**

**FRANCIS JOSEPH AUCLAIR**

**demandeur**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

[1] Francis Joseph Auclair, le demandeur, se pourvoit en contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7. La décision dont contrôle judiciaire est demandé est la décision du Tribunal de la sécurité sociale [TSS], division d'appel rendue le 9 juin 2023. Le TSS a refusé au demandeur la permission d'en appeler de la décision du TSS, section de l'assurance-emploi de la Division générale, du 25 avril 2023.

Preliminaire

[2] Il est bon de noter d'entrée de jeu que la seule décision qui soit devant la Cour est la décision de la Division d'appel du TSS. Cette décision est relative à un refus d'accorder la permission d'en appeler d'une autre décision, celle-là de la Division générale. La décision devant cette Cour comporte ses règles qui lui sont propres.

[3] En effet, un appel entrepris contre la décision de la Division générale ne peut l'être qu'en vertu du paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, LC 2005, c 34 : ce paragraphe se lit comme suit :

58 (1) Les seuls moyens d'appel d'une décision rendue par la section de l'assurance-emploi sont les suivants :	58 (1) The only grounds of appeal of a decision made by the Employment Insurance Section are that the Section
a) la section n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;	(a) 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) 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) 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.

Ce paragraphe établit les moyens d'appel qui peuvent être invoqués par qui veut en appeler. Ces moyens sont plutôt vastes. C'est le paragraphe 58(2) qui prévoit la norme à être utilisée par la Division d'appel pour permettre qu'un appel aille de l'avant devant cette Division d'appel :

(2) 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.	(2) Leave to appeal is refused if the Appeal Division is satisfied that the appeal has no reasonable chance of success.
---	---

Comme on le voit, cette disposition permet un filtrage, évitant ainsi des appels qui n'auraient aucune chance raisonnable de succès.

[4] La décision de la Division d'appel du TSS de refuser d'entendre l'appel parce que n'ayant aucune chance raisonnable de succès peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire devant notre Cour. Cependant, le contrôle judiciaire a ses limites. À moins qu'une question d'équité procédurale ne soit soulevée, la norme de contrôle sera la norme de la décision raisonnable. C'est le cas en l'espèce.

[5] La cour de révision ne doit pas entendre l'affaire de novo dans le but de substituer sa décision à celle du décideur administratif. C'est plutôt de la légalité de la décision dont peut traiter la cour de révision : la décision a-t-elle les apanages de la décision raisonnable qui sont la justification, la transparence et l'intelligibilité, alors que la décision est justifiée en fonction des contraintes factuelles et légales (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 RCS 653 [Vavilov], au para 99). Qui veut contester sur contrôle judiciaire doit démontrer une lacune grave dans la décision administrative, alors que la cour de révision procède sur la base de la retenue judiciaire (*Vavilov*, au para 13) et adopte une attitude

de respect à l'égard de la décision administrative (*Vavilov*, au para 14). Ainsi, la cour de révision doit faire preuve d'une certaine déférence (*Vavilov*, au para 85).

Comment sommes-nous arrivés ici

[6] Comme indiqué plus haut, la seule décision qui soit devant la Cour est celle de la Division d'appel du TSS. C'est de cette décision dont le demandeur devrait démontrer le caractère déraisonnable. Mais pour comprendre ce qui était devant le décideur administratif, il est utile de se rapporter à la décision du TSS dont appel était requis.

[7] Ce qui était valablement devant la Division générale du TSS se trouve à l'avis d'appel devant cette Division que l'on retrouve aux pages 246 à 252 du dossier du défendeur [DD]. M. Auclair y explique que le montant des prestations (231 \$) est incorrect. Il aurait dû être de 592 \$ x 55 %, pour un total de 325 \$/semaine. Grâce à un travail d'exégète réalisé par l'avocat du défendeur, à titre d'officier de la Cour, on croit comprendre que ce montant est le montant le plus élevé gagné par M. Auclair au cours de la période de référence qui est prévue à la *Loi* même. Quant au pourcentage (55 %), il est celui apparaissant à la *Loi sur l'assurance-emploi*, LC 1996, c 23, art 14. Il s'agit du taux de prestation hebdomadaire qui est payé. Comme on le verra plus loin, le montant de 592 \$ n'est pas celui que la *Loi sur l'assurance-emploi* permet d'utiliser pour faire le calcul de 55 %. Là est toute la différence entre le montant auquel M. Auclair croit avoir droit et celui qui lui a été versé.

[8] Ce qu'il convient de retenir à ce stade est que la seule question que M. Auclair présentait à la Division générale était celle de la prestation hebdomadaire à laquelle il disait avoir droit.

Pour dire vrai, M. Auclair soulevait aussi le retard à recevoir ses prestations, la perte de sa vie privée et le fait qu'il serait de mise qu'un ajustement rétroactif soit accordé. Mais il s'agit-là de questions qui ne sont pas de la compétence d'un tribunal administratif comme le TSS.

[9] Ce qui n'était pas devant la Division générale du TSS était la question du nombre de semaines de prestations auxquelles il aurait droit. On le verra, M. Auclair a prétendu plus tard avoir droit à un nombre plus considérable de semaines où des prestations auraient dû, selon lui, être payées.

[10] La Division générale du TSS décidait le 25 avril 2023 que M. Auclair avait droit au montant qui avait été déterminé, c'est-à-dire 231 \$.

[11] La décision note que la demande de prestation était faite le 28 août 2022 et que la nouvelle période débutait le 4 septembre 2022. La Division générale établit que le calcul approprié passe pour la sommation des 22 périodes les mieux rémunérées durant la période de référence; dans le cas de M. Auclair, c'est la période de référence qui est prévue à la *Loi sur l'assurance-emploi* comme étant « la période de cinquante-deux semaines qui précède le début d'une période de prestation prévue au paragraphe 10(1) ». En clair, ce sont les 22 semaines les mieux payées au cours des 52 semaines précédentes (la période de référence) qui sont considérées. La *Loi* est ainsi faite. L'assurance est fonction des revenus réalisés au cours d'une période dite de référence et on recherche une moyenne durant un certain nombre de semaines déterminé par la *Loi*.

[12] Mais d'où vient cette période de 22 semaines? Contrairement à ce que semble avoir compris le demandeur, c'est par l'opération de la *Loi sur l'assurance-emploi* que les 22 meilleures semaines sont utilisées. C'est l'article 14 qui trouve application. En particulier, le paragraphe 14(2) prévoit spécifiquement le nombre de semaines à être considérées en fonction du taux de chômage dans la région où se trouve le prestataire. Le tableau à la *Loi sur l'assurance-emploi* associé au paragraphe 14(2) désigne 22 semaines dans le cas où le taux de chômage était inférieur à 6 %. Il était alors de 4.7 % à Vancouver, comme le note la Division générale à son paragraphe 15. De là la moyenne des 22 meilleures semaines.

[13] Le calcul qui a été fait est présenté au paragraphe 17 de la décision :

[17] Selon ce calcul, le taux hebdomadaire de prestations est de 230,77 \$ :

$$9\ 230,64 \$ (\text{rémunération assurable au cours de la période de base}) \div 22 (\text{dénominateur}) = 418,57 \$ (\text{rémunération hebdomadaire moyenne assurable}) \times 55 \% = 230,77 \$ (\text{taux de prestations}).$$

J'ai refait l'arithmétique en utilisant le tableau de l'historique d'emploi du demandeur (DD, pp 236-237). J'arrive au même résultat. Dit simplement, la *Loi sur l'assurance-emploi* prescrit précisément que dans les 52 semaines qui précèdent la demande de prestations d'assurance-emploi, on calculera la moyenne hebdomadaire de la rémunération reçue durant 22 semaines. Cette moyenne devient la rémunération assurable. Ce qui est assuré est 55 % de la rémunération assurable.

[14] La Division générale a ensuite tenté d'expliquer pourquoi M. Auclair recevait des prestations inférieures à celle reçues précédemment. C'est que la période de prestations antérieure bénéficiait de mesures temporaires. La décision précise qu'il s'agissait de la

« transition entre les prestations accessibles dans le contexte de la pandémie COVID-19 et le programme d'assurance emploi régulier » (para 19). Le demandeur s'était qualifié parce que sa réclamation tombait à l'intérieur de la période établie, ce qui résultait en des prestations hebdomadaires fixes, indépendamment de la rémunération moyenne assurable. Ces mesures avaient pris fin et n'étaient plus en vigueur lorsque M. Auclair a fait sa demande le 28 août 2022. On revenait alors au régime général qui est fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne assurable.

[15] La Division générale devait conclure que le régime applicable à M. Auclair est le même pour tous les prestataires. Il en résulte que le montant de 231 \$/semaine est celui auquel il a droit en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[16] Non satisfait de cette décision, M. Auclair voulait la porter en appel. Pour ce faire, il devait invoquer l'un des moyens d'appel prévus (voir para 3 des présents motifs). Sa demande devant la Division d'appel du TSS se trouve aux pages 91 à 100 du DD. Le formulaire est clair : si permission est accordée, la Division d'appel devra décider si la Division générale a commis une erreur. Mais ce dont il s'agit est d'un appel de la décision prise par le TSS, Division générale, et rien de plus.

[17] Dans la partie réservée aux motifs d'appel invoqués, on croit comprendre que le demandeur fait un historique des difficultés qu'il a rencontrées relativement à l'assurance-emploi. Sans identifier les erreurs qu'aurait commises la Division générale, on comprend qu'il est insatisfait de la prestation hebdomadaire de 231 \$. Il aurait voulu que le pourcentage de 55 %

soit appliqué à la somme la plus élevée durant la période de référence (plutôt que la sommation de ses 22 meilleures semaines de laquelle est tirée la moyenne). Il invoque aussi pour la première fois dans ses procédures devant le TSS qu'il aurait dû avoir droit à 24 semaines de prestations, au lieu des 14 semaines qui lui ont été octroyées.

[18] L'affaire se retrouve donc devant la Division d'appel qui rend sa décision le 9 juin 2023. La Division d'appel du TSS refait essentiellement le même exercice que celui fait par la Division générale après avoir expliqué brièvement en quoi consiste son rôle en appel.

[19] La seule question qui soit valablement devant la Division d'appel est celle relative au taux de prestations. La seule question devant la Division générale étant le montant de la prestation reçue, c'est la seule question que la Division d'appel a valablement devant elle. Or, la décision fait l'exercice et en arrive au même résultat que la Division générale : le montant de 231 \$ est le bon. Il n'y a par conséquent aucune chance raisonnable de succès. La permission d'en appeler est donc refusée.

#### La demande de contrôle judiciaire

[20] Ce demandeur n'est pas représenté par avocat.

[21] Il en est évident que M. Auclair éprouve un grand ressentiment à l'égard de tout le processus entourant ses rapports au sujet de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Il l'a manifesté lors de l'audition du contrôle judiciaire. On peut facilement constater que la *Loi* n'est pas nécessairement d'un abord facile. De fait, le demandeur n'a pas complété l'audition devant la



Cour, choisissant de quitter avant la fin alors qu'il était questionné au sujet de son « affidavit », qui est davantage son mémoire des faits et du droit, qui comprend une variété d'éléments.

[22] Si la *Loi sur l'assurance-emploi* n'est pas facile d'abord, l'affidavit du demandeur n'est pas limpide non plus. C'est que le demandeur cherche à présenter ses différents griefs. Or, le seul recours valide devant la Cour fédérale est le contrôle judiciaire de la décision de la Division d'appel du TSS, décision qui est elle-même limitée au montant des prestations établies à 231 \$/semaine. La Division d'appel ne s'est penchée que sur cette question parce que l'appel n'était que relatif à la seule question mise de l'avant par M. Auclair devant la Division générale. Il ne pouvait en être autrement. Pour dire les choses simplement, parce que M. Auclair n'a porté devant la Division générale que la question du taux hebdomadaire de prestations, la Division générale ne pouvait décider, et de fait n'a décidé, que ce qui était devant elle. En appel, un appelant comme M. Auclair doit faire valoir des motifs d'appel relatifs à cette décision et seulement cette décision dont appel est demandé. On ne peut soulever en appel de nouvelles questions. La demande initiale au TSS rend tous les recours subséquents plus étroits que ce que M. Auclair voudrait maintenant soulever.

[23] Il va de soi que sur contrôle judiciaire, celui-ci ne peut porter que sur la décision en appel qui elle-même était de portée étroite : est-ce que le calcul des prestations pour arriver à 231 \$/semaine, tel qu'examiné par la Division d'appel, constituait une décision raisonnable?

[24] Dans son affidavit, le demandeur soulevait différents épisodes de ses péripéties. Ce n'est pas le rôle d'une cour de révision que de se pencher sur des griefs que quelqu'un pourrait avoir. Son rôle est beaucoup plus modeste.

[25] Je note tout de même que M. Auclair semble soulever encore que les prestations reçues non seulement étaient inférieures à ce à quoi il croyait avoir droit, mais il en aurait reçu en moins grand nombre que ce qu'il espérait. J'ai tenté de comprendre avec l'aide de l'avocat du défendeur d'où cette prétention pouvait venir. J'ai demandé à l'avocat d'agir comme officier de la Cour pour tenter de jeter une certaine lumière sur la question dans l'espoir que cela puisse éclairer le demandeur, plutôt que d'ignorer la question complètement. Évidemment, les commentaires à ce sujet ne font pas partie de la décision, puisque cette question n'est pas devant la Cour validement.

[26] Mais d'abord, qu'en est-il de la demande de contrôle judiciaire? Celle-ci ne peut qu'être rejetée. Le défendeur a repris à son mémoire des faits et du droit le même raisonnement que celui tenu par la Division générale et la Division d'appel du TSS. Ce qui doit être su et compris est que la période de référence n'est pas une option. Elle est de 52 semaines dans notre cas (al 8(1) a) de la *Loi sur l'assurance-emploi*). L'article 7 indique qu'une personne se trouvant à un endroit où le taux de chômage est inférieur à 6 % doit avoir un nombre d'heures d'emploi assurable de 700 heures. Plus le taux de chômage est élevé et moins sera le nombre d'heures exigibles. Le taux de chômage est également nécessaire pour déterminer le nombre de semaines qui seront utilisées, à l'intérieur de la période de référence, pour le calcul des prestations. Le paragraphe 14(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* établit que pour un taux de chômage inférieur à 6%, le nombre de

semaines est 22. Le paragraphe 14(4) établit quant à lui que les 22 semaines à considérer sont celles où la rémunération aura été la plus élevée. Il ne s'agit pas de paramètres facultatifs. La *Loi sur l'assurance-emploi* prescrit le calcul à être complété.

[27] Le calcul à partir de ces variables est simple. Comme dit plus tôt, on additionne les montants des 22 semaines, qu'on divise par 22 pour obtenir la moyenne par semaine. Il s'agit de la rémunération hebdomadaire assurable. Lorsque le demandeur prétendait qu'il fallait utiliser la rémunération la plus élevée, qu'il situait dans son cas à 592 \$, il ne suivait pas ce que la *Loi* requiert. La *Loi* parle plutôt de la rémunération hebdomadaire assurable et non la rémunération hebdomadaire la plus élevée durant la période de référence. Ce calcul donne comme résultat que les prestations auxquelles le demandeur avait droit en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* se situaient à 231 \$/semaine.

[28] Une certaine confusion s'est installée à cause du programme temporaire mis de l'avant durant la pandémie. Comme indiqué plus tôt, la Division générale y a fait référence dans sa décision dans l'espoir d'expliquer comment il se faisait que le demandeur recevait un montant de prestations sensiblement inférieur à celui qu'il recevait avant. Encore ici, le propos n'est pas nécessaire à la décision de la Cour, mais il peut expliquer de façon plus technique comment les choses ont été faites. Je reproduis donc le paragraphe 4 du mémoire des faits et du droit du défendeur qui fournit, à mon avis, une explication utile dans un domaine où la limpidité n'est pas évidente :

4. Pour faciliter l'accès aux prestations d'assurance-emploi pendant la pandémie, des mesures temporaires ont été introduites. Entre autres, les mesures temporaires ont fixé le taux régional de chômage à 13,1% pour les demandes de prestations où la première

semaine payée était entre le 27 septembre 2020 et le 25 septembre 2021. De plus, le paragraphe 153.192(1) a mis en place une mesure qui a permis à tous les prestataires, durant cette période spécifique, de toucher une rémunération hebdomadaire assurable d'au moins 909\$. Cela a été conçu afin de s'assurer que chaque prestataire recevrait un taux de prestations hebdomadaires d'au moins 500\$, puisque 55% de 909\$ est 499,95\$. Les mesures temporaires ne s'appliquaient pas aux périodes de prestations commençant après le 25 septembre 2021.

[29] Ce qui fait partie de la décision de la cour de révision est relatif aux prestations reçues par le demandeur. Il devait établir que la décision de la Division d'appel de confirmer que le taux de prestation hebdomadaire était de 231 \$ était déraisonnable. Le demandeur n'a pas réussi dans cette entreprise. La demande de contrôle judiciaire doit donc être rejetée.

[30] Reste la question du nombre de semaines au cours desquelles le demandeur aurait eu droit à des prestations. Cette question n'est pas non plus devant la Cour mais, encore ici, une explication pourrait aider M. Auclair face à son ressentiment.

[31] Le nombre de semaines pour lesquelles des prestations sont payées est, encore une fois, fonction des taux de chômage régional et du nombre d'heures assurables au cours de la période de référence. De fait, le nombre de semaines varie considérablement en fonction du taux de chômage régional. Ainsi, à l'annexe I de *la Loi sur l'assurance-chômage*, intitulé Tableau des semaines de prestations, on voit que pour un même nombre d'heures d'emploi assurable au cours de la période de référence, le nombre de semaines de prestations varie. À titre d'exemple, si le nombre d'heures se situe entre 420 et 454, le nombre de semaines de prestations est de 14 où le taux de chômage régional est inférieur à 6 %. Mais lorsque le taux de chômage est plutôt entre 13 et 14 %, le nombre de semaines passe à 26.

[32] Dans le cas de M. Auclair, il déclare au paragraphe 10 de son affidavit réclamer 26 semaines à 462 \$/semaine. On finit par comprendre que la somme de 462 \$ provient du montant de 500 \$ reçu durant les mesures temporaires (500 \$ moins les déductions, donnant un montant net de 462 \$ : voir mémoire des faits et du droit du défendeur, para 4) et il réclame un nombre de semaines bien supérieur à ce que le régime normal permet en fonction du taux de chômage dans la région de Vancouver. La période durant laquelle M. Auclair a reçu les prestations contestées était redevenu le régime normal, ce qui explique le nombre de semaines limité à 14.

### Conclusion

[33] M. Auclair est une personne qui est excédée. Il croit avoir été traité injustement. Un examen du dossier révèle plutôt que les recours qu'il a entamés avaient une portée limitée. Ces recours traitaient exclusivement du montant des prestations qu'il a reçues. La réalité est que ce domaine du droit n'est pas simple. Pour qui n'est pas familier, les textes ne sont pas limpides et ce qui est venu compliquer les choses aura été la pandémie durant laquelle le Parlement a adopté des mesures certes extraordinaires, mais aussi exceptionnelles. Lorsque les mesures exceptionnelles ont cessé, les prestations d'assurance-emploi sont revenues à la normale. Dans le cas de M. Auclair, il semble bien que la diminution des prestations était quant à lui sévère.

[34] Il n'en reste pas moins que ce qu'il a présenté au TSS ne pouvait lui permettre d'avoir raison. Le calcul de ses prestations n'a pas été démontré comme étant défectueux devant la Division d'appel du TSS où le demandeur devait démontrer une erreur. Cela n'a pas été fait.

[35] Lorsque le demandeur se présente devant cette Cour sur contrôle judiciaire, son affidavit présente un historique de péripéties qui ne peut rien changer à l'état du droit.

[36] Malgré le départ du demandeur avant que l'audience ne soit complétée, la Cour a choisi de considérer au mérite la demande de contrôle judiciaire sur la base de l'information disponible au dossier du demandeur et à celui du défendeur, plutôt que de la rejeter sans examen plus approfondi et sans fournir des explications détaillées. Ceci est fait dans l'espoir que le demandeur comprendra mieux pourquoi son recours en contrôle judiciaire ne pouvait qu'être rejeté étant donné l'opération de la *Loi sur l'assurance-emploi* qui se veut prescriptive.

[37] La demande de contrôle judiciaire est donc rejetée. Le défendeur n'a pas requis ses dépens et il n'y en aura donc pas qui sont adjugés.

**JUGEMENT au dossier T-1422-23**

**LA COUR STATUE ce qui suit :**

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucuns dépens sont adjugés.

« Yvan Roy »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1422-23

**INTITULÉ :** FRANCIS JOSEPH AUCLAIR c PROCUREUR  
GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 26 SEPTEMBRE

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE ROY

**DATE DES MOTIFS :** LE 2 OCTOBRE 2024

**COMPARUTIONS :**

M. Francis Joseph Auclair

POUR LE DEMANDEUR  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

M<sup>e</sup> Joshua Toews

POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Procureur général du Canada  
Gatineau (Québec)

POUR LE DÉFENDEUR