

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20200117

Dossier : T-441-19

Référence : 2020 CF 74

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 17 janvier 2020

En présence de monsieur le juge Boswell

ENTRE :

THUYA MAUNG

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Le demandeur, Thuya Maung, sollicite le contrôle judiciaire d'une décision rendue le 25 janvier 2019 par la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale du Canada [le TSS]. La division d'appel a refusé d'accorder à M. Maung la 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. Maung, qui agit pour son propre compte dans le cadre de la présente instance, demande à la Cour de rendre une ordonnance annulant la décision de la division d'appel et lui accordant la permission d'en appeler devant cette dernière de la décision de la division générale. À titre subsidiaire, il sollicite une ordonnance annulant la décision de la division d'appel et renvoyant l'affaire devant un autre membre de la division d'appel en vue de son réexamen, conformément aux instructions que la Cour estime appropriées. La Cour doit donc décider si la réparation demandée doit être accordée.

I. Le contexte

[3] Vers la fin d'avril 2017, M. Maung a présenté une demande de prestations de compassion au titre de l'article 23.1 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, LC 1996, c 23 [la LAE], pour pouvoir prendre soin de sa mère, gravement malade. La Commission de l'assurance-emploi du Canada [la Commission] a approuvé la demande, et M. Maung a touché des prestations à compter de la mi-mai 2017. Il a touché des prestations pendant 26 semaines, ce qui correspondait au nombre maximal de semaines permis aux termes du paragraphe 12(3) de la LAE.

[4] En avril 2018, M. Maung a été licencié. Il affirme avoir perdu son emploi après avoir été victime de voies de fait au travail. Avant son licenciement, M. Maung avait cumulé 495 heures d'emploi assurable, de sorte qu'il lui manquait 105 heures sur les 600 heures requises pour toucher les prestations régulières prévues par la LAE.

[5] M. Maung a donc présenté une demande de prestations pour proches aidants au titre de l'article 23.3 de la LAE. Ces prestations lui ont été consenties pour cinq semaines, soit jusqu'à la

mi-mai 2018. Cette échéance correspondait à la fin de la période de prestations, qui est fixée à 52 semaines à l'article 10 de la LAE. Dans le cas de M. Maung, la période de prestations avait commencé en avril 2017, lorsque les premières prestations de compassion lui avaient été versées. Si la période de prestations n'avait pas pris fin, M. Maung aurait peut-être été admissible à un maximum de 15 semaines de prestations pour proches aidants, selon l'alinéa 12(3)f de la LAE.

[6] M. Maung a demandé que soit réexaminée la décision lui accordant seulement cinq semaines de prestations pour proches aidants, mais vers la fin de juin 2018, la Commission l'a informé qu'elle ne procéderait pas au réexamen. Une semaine plus tard environ, M. Maung a fait appel de la décision de la Commission à la division générale.

[7] La division générale a demandé à M. Maung de produire la lettre de la Commission exposant les résultats de son réexamen. Après avoir reçu le document de la Commission, la division générale a convoqué une audience par téléconférence pour le début d'octobre 2018. Environ un mois plus tard, la division générale a rejeté l'appel de M. Maung au motif que ses prestations s'étaient terminées à la mi-mai 2018, avec la fin de la période de prestations de 52 semaines, et qu'aucune des conditions permettant la prolongation de cette période aux termes du paragraphe 10(10) de la LAE ne trouvait application en l'espèce. Au début de décembre 2018, M. Maung a demandé à la division d'appel la permission d'en appeler de la décision de la division générale.

II. La décision de la division d'appel

[8] Dans une décision du 25 janvier 2019, la division d'appel a refusé d'accorder la permission d'en appeler, ayant jugé qu'aucun des motifs d'appel invoqués par M. Maung ne présentait de chance raisonnable de succès.

[9] Selon la division d'appel, la demande de permission d'en appeler soulevait deux questions. Il s'agissait en effet de déterminer s'il existait une cause défendable permettant de soutenir que la division générale (i) n'avait pas observé un principe de justice naturelle ou (ii) avait fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée sans tenir compte de la nature de la demande de M. Maung.

[10] La division d'appel a indiqué que le paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, LC 2005, c 34 [la LMEDS], prévoit des moyens d'appel limités. De fait, ce paragraphe ne l'autorise pas à procéder à une nouvelle appréciation du dossier; il précise que les seuls moyens d'appel sont les suivants : (i) la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou elle a commis une erreur de compétence; (ii) elle a commis une erreur de droit; (iii) 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.

[11] La division d'appel a jugé que M. Maung n'avait soulevé aucune question d'équité procédurale ou de justice naturelle se rapportant à l'instance présidée par la division générale; il ne prétendait pas non plus que la division générale l'avait privé de la possibilité pleine et entière

de présenter ses arguments, ni qu'elle avait fait preuve de partialité à son endroit. La division d'appel n'était donc pas convaincue que l'appel avait une chance raisonnable de succès si ce moyen était invoqué.

[12] La division d'appel s'est ensuite penchée sur l'argument de M. Maung selon lequel la division générale avait fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée – à savoir, qu'il cherchait à faire prolonger ses prestations ou la période de prestations – au lieu de déterminer s'il était admissible à une nouvelle série de prestations d'assurance-emploi dans le cadre d'une nouvelle période de prestations.

[13] La division d'appel a fait observer que la division générale n'avait pas fait de distinction entre les deux types de prestations spéciales. Elle a néanmoins estimé que cette omission ne portait pas un coup fatal à sa décision, étant donné que la Commission avait accepté la demande de prestations pour proches aidants en sus des prestations de compassion que M. Maung avait déjà obtenues en 2017.

[14] Selon la division d'appel, le fait que M. Maung a touché deux types de prestations spéciales était sans conséquence pour la décision de la division générale, parce que la question que cette dernière était appelée à trancher concernait la possibilité de prolonger la période de prestations. Or, selon le paragraphe 10(3) de la LAE, aucune période de prestations ne peut commencer si la période de prestations antérieure n'a pas pris fin.

[15] Par ailleurs, la division d'appel a jugé que la division générale avait correctement cerné la question dont elle était saisie en se demandant si M. Maung était admissible à une prolongation de la période de prestations.

[16] S'estimant, en définitive, peu convaincue que l'un ou l'autre des moyens d'appel soulevés par M. Maung avait une chance raisonnable de succès, la division d'appel a donc rejeté sa demande de permission d'en appeler.

III. Les observations des parties

A. *Le demandeur*

[17] Essentiellement, M. Maung soutient qu'il entendait commencer une nouvelle période de prestations lorsqu'il a présenté sa demande de prestations pour proches aidants en avril 2018. Selon lui, sa demande a été injustement considérée comme une demande de prolongation de la période de prestations, parce qu'il n'avait pas cumulé les 600 heures assurables requises pour que commence une nouvelle période de prestations.

[18] M. Maung affirme ne pas avoir été avisé à temps qu'il pouvait toucher jusqu'à 15 semaines de prestations pour proches aidants, mais uniquement au cours de la période de prestations de 52 semaines. Il ajoute que le retard de la Commission à communiquer sa décision relative au réexamen lui a été préjudiciable et que l'exigence consistant à cumuler au moins 600 heures assurables n'était pas réaliste compte tenu de l'obligation qu'il avait de prendre soin de sa mère.

[19] Enfin, d'après M. Maung, les décideurs n'ont pas dûment tenu compte de l'agression physique qui lui a fait perdre son emploi.

B. *Le défendeur*

[20] Selon le défendeur, la conclusion de la division d'appel – selon laquelle M. Maung n'avait aucune chance raisonnable d'obtenir gain de cause en appel – était raisonnable. Il note que la période de prestations de 52 semaines, qui avait débuté avec le premier versement de prestations de compassion, à la mi-mai 2017, ne pouvait pas être prolongée, parce qu'aucune des conditions énoncées au paragraphe 10(10) de la LAE ne s'appliquait. De l'avis du défendeur, tant que durait cette période de prestations, le paragraphe 10(3) empêchait qu'une nouvelle période débute, quand bien même M. Maung eût cumulé suffisamment d'heures assurables pour justifier le dépôt d'une nouvelle demande de prestations.

[21] Le défendeur soutient que M. Maung a bénéficié de toute l'équité procédurale à laquelle il avait droit devant la Commission, la division générale et la division d'appel. Il estime que M. Maung connaissait la preuve portée à la connaissance du TSS et qu'il avait eu amplement l'occasion de se préparer. Il ajoute que le temps qui a été nécessaire à la Commission pour communiquer sa décision relative au réexamen n'a pas eu d'incidence sur l'équité de la procédure, car ce n'est qu'après avoir reçu cette décision que la division générale a fixé la date de l'audience, laissant ainsi à M. Maung environ sept semaines pour s'y préparer.

[22] De l'avis du défendeur, l'importance accordée aux voies de fait alléguées était suffisante, compte tenu du fait que M. Muang n'en a jamais fait mention par écrit avant son appel à la division d'appel.

[23] Le défendeur soutient que le rejet de la demande de permission d'en appeler était raisonnable, l'application de la LAE devant forcément mener à la décision arrêtée par la Commission; par conséquent, il n'y a pas eu d'erreur susceptible de contrôle autorisant la division générale à accorder une réparation. Le défendeur affirme que la division générale a appliqué la LAE, sans plus, écartant ainsi toute possibilité pour M. Maung d'en appeler à la division d'appel en invoquant un moyen prévu au paragraphe 58(1) de la LMEDS.

[24] Le défendeur souligne que la période de prestations de 52 semaines s'est terminée en mai 2018, de sorte que le versement des prestations pour proches aidants – dont la durée maximale est de 15 semaines – a pris fin au bout de cinq semaines. Il ajoute que cette période ne pouvait être prolongée ni remplacée par une nouvelle période de prestations au terme d'une nouvelle période d'emploi de 600 heures. Selon lui, le seul moment où M. Maung pouvait recevoir des prestations pour proches aidants était pendant la période de prestations qui courait, jusqu'à ce qu'elle se termine.

IV. Analyse

[25] La Cour doit examiner deux questions : (i) La division d'appel a-t-elle privé M. Maung de son droit à l'équité procédurale? (ii) Était-il raisonnable que la division d'appel rejette la

demande de permission d'en appeler de M. Maung parce que celle-ci n'avait aucune chance raisonnable de succès?

A. *Quelle est la norme de contrôle applicable?*

[26] La norme de contrôle applicable à une décision de la division d'appel de rejeter la demande de permission d'en appeler est celle de la décision raisonnable (*Sjogren c Canada (Attorney General)*, 2019 CAF 157, au par. 6 [*Sjogren*]; *Sherwood c Canada (AG)*, 2019 CAF 166, au par. 7; *Andrews c Canada (Procureur général)*, 2018 CF 606, au par. 17; *Canada (Procureur général) c Bernier*, 2017 CF 120, au par. 7).

[27] La norme de la décision raisonnable commande à la Cour, lorsqu'elle examine une décision administrative, de s'attarder au raisonnement intrinsèquement cohérent et au respect des critères de justification, de transparence et d'intelligibilité; elle doit aussi se demander si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, aux par. 86 et 99; *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au par. 47).

[28] 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, et il n'entre pas non plus dans ses attributions de soupeser à nouveau les éléments de preuve (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, aux par. 59 et 61 [*Khosa*]).

[29] La norme de contrôle applicable à un manquement allégué à l'équité procédurale est celle de la décision correcte (*Établissement de Mission c Khela*, 2014 CSC 24, au par. 79; *Khosa*, au par. 43; *Sjogren*, au par. 6). La Cour doit déterminer si la démarche ayant mené à la décision visée par le contrôle était empreinte du degré d'équité requis, eu égard aux circonstances de l'affaire (*Suresh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, au par. 115).

[30] Les questions d'équité procédurale « n'exige[nt] pas qu'on détermine la norme de révision judiciaire applicable. Pour vérifier si un tribunal administratif a respecté l'équité procédurale ou l'obligation d'équité, il faut établir quelles sont les procédures et les garanties requises dans un cas particulier » (*Moreau-Bérubé c Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, au par. 74). Comme l'a fait observer la Cour d'appel fédérale, « même s'il y a une certaine maladresse dans l'utilisation de la terminologie, cet exercice de révision est [TRADUCTION] "particulièrement bien reflété dans la norme de la décision correcte", même si, à proprement parler, aucune norme de contrôle n'est appliquée » (*Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, au par. 54).

B. *M. Maung a-t-il été privé de son droit à l'équité procédurale?*

[31] La question fondamentale à laquelle la Cour doit répondre pour savoir si M. Maung a été privé de son droit à l'équité procédurale est celle de savoir s'il connaissait la preuve à réfuter et s'il a eu la possibilité pleine et entière d'y répondre (*Kwan c Amex Bank of Canada*, 2018 CAF 189, au par. 22).

[32] M. Maung n'a soulevé aucun manquement à l'équité procédurale qui soit susceptible de contrôle, qu'il s'agisse d'un manquement attribuable à la division d'appel ou d'un manquement que la division générale a commis et que la division d'appel aurait dû corriger. Il connaissait la preuve dont disposaient les décideurs et a eu la possibilité pleine et entière de préparer des arguments et de les présenter.

[33] Les deux mois qui ont été nécessaires à la Commission pour produire une décision écrite que la division générale pouvait examiner n'ont pas porté atteinte au droit de M. Maung de connaître la preuve à réfuter, de se préparer et d'être entendu. Une fois que la division générale a reçu tous les documents nécessaires à la mise en état de l'appel, une date d'audience a été fixée rapidement.

[34] Contrairement à ce qu'affirme M. Maung, il n'a pas été fait abstraction des voies de fait dont il a été victime et qui lui ont fait perdre son emploi. En réalité, l'avis d'appel qu'il a déposé à la division générale en juillet 2018 ne faisait pas mention de l'agression survenue au travail. Le premier décideur que M. Maung a informé de l'incident en a bel et bien tenu compte.

[35] La division d'appel a reconnu l'existence des voies de fait lorsqu'elle a traité de l'argument de M. Maung voulant que la division générale ait fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée selon laquelle il cherchait à faire prolonger ses prestations ou la période de prestations, au lieu de déterminer s'il était admissible à une nouvelle série de prestations d'assurance-emploi dans le cadre d'une nouvelle période de prestations.

C. *La décision était-elle raisonnable?*

[36] J'estime, à l'instar du défendeur, que la décision de la division d'appel était raisonnable. Son raisonnement était cohérent et il tenait compte des contraintes factuelles figurant au dossier de même que du contexte de la LAE.

[37] Devant la division d'appel, M. Maung n'est pas parvenu à démontrer que son appel avait une chance raisonnable de succès (*Osaj c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 115, au par. 12 [*Osaj*]). Il n'était donc pas déraisonnable que la division d'appel rejette sa demande de permission d'en appeler, parce que les moyens d'appel qu'il invoquait n'avaient aucune chance raisonnable de succès.

[38] Le paragraphe 58(1) de la LMEDS prévoit seulement trois moyens d'appel : (i) le manquement à un principe de justice naturelle; (ii) l'erreur de droit; (iii) la conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à la connaissance de la division générale (*Cameron c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 100, au par. 2). Le paragraphe 58(2) dispose que 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. Un appel a une chance raisonnable de succès lorsqu'il soulève certains motifs défendables grâce auxquels l'appel proposé pourrait être accueilli (*Osaj*, au par. 12).

[39] Le caractère raisonnable de la décision de la division d'appel doit être évalué en fonction de l'ensemble du dossier. La division d'appel n'avait pas à reprendre tous les arguments ou à tirer une conclusion explicite sur chaque élément constitutif du raisonnement qui l'a menée à sa décision (*Newfoundland and Labrador Nurses Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, au par. 16 [*Newfoundland Nurses*]). La Cour doit accorder une attention respectueuse aux motifs donnés ou qui auraient pu être donnés à l'appui d'une décision (*Newfoundland Nurses*, au par. 12).

[40] Puisque, selon le dossier, M. Maung n'avait pas cumulé le nombre minimum d'heures assurables exigé pour qu'une nouvelle période de prestations puisse débiter, la division d'appel pouvait à juste titre conclure que l'argument selon lequel la division générale avait commis une erreur en n'accordant pas de nouvelle période de prestations n'avait aucune chance raisonnable de succès.

[41] Il était également raisonnable que la division d'appel définisse l'appel de M. Maung – lequel visait le maintien du versement de prestations (au-delà des cinq semaines de prestations pour proches aidants accordées) – comme étant dans son essence une demande de prolongation de sa période de prestations au titre du paragraphe 10(10) de la LAE.

V. Conclusion

[42] M. Maung n'a soulevé aucune erreur susceptible de contrôle dans la décision de la division d'appel.

[43] En résumé, les motifs énoncés par la division d'appel pour expliquer son refus d'accorder à M. Maung la permission d'en appeler de la décision de la division générale sont intelligibles, transparents et justifiables, et sa décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes. La demande de contrôle judiciaire de M. Maung est donc rejetée.

[44] Le défendeur n'ayant pas sollicité de dépens, aucune ordonnance ne sera rendue à cet égard.

JUGEMENT dans le dossier T-441-19

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est rejetée. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Keith M. Boswell »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-441-19

INTITULÉ : THUYA MAUNG c PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 7 NOVEMBRE 2019

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT : LE JUGE BOSWELL

DATE DES MOTIFS : LE 17 JANVIER 2020

COMPARUTIONS :

Thuya Maung

POUR LE DÉFENDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Arnav Patel

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR