

Cour fédérale



Federal Court

Date: 20130131

Dossier : T-735-12

Référence : 2013 CF 111

Ottawa (Ontario), le 31 janvier 2013

En présence de monsieur le juge de Montigny

ENTRE :

JEAN-CLAUDE BERNATCHEZ

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7, d'une décision de la Commission de l'assurance-emploi (la Commission), en date du 12 mars 2012, refusant une demande de défalcation de trop-payé de prestations d'assurance-emploi présentée par le demandeur aux termes de l'article 56 du *Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/96-332 [le Règlement].

I. Faits

[2] Le 9 juillet 2010, Jean-Claude Bernatchez (le demandeur), qui se représente seul devant cette Cour, fait une demande de prestations d'assurance-emploi auprès de la Commission après avoir perdu son emploi chez Sani-Sable L.B. Inc., à Maria (Québec).

[3] À partir du 3 août 2010, le demandeur reçoit des prestations pour une période d'admissibilité débutant le 4 juillet 2010.

[4] Le 20 octobre 2010, la Commission avise le demandeur qu'elle a commis une erreur dans le calcul de ses prestations et révisé à la baisse le montant de ses prestations, qui passe de 457 \$ à 289 \$. La Commission explique qu'un montant de 67 080 \$ a été erronément inscrit pour une semaine de rémunération, au lieu de 670,80 \$, ce qui a eu pour effet de gonfler le montant des prestations auxquels le demandeur a droit. La Commission indique que si le demandeur a déjà reçu des prestations, il a reçu un trop-payé.

[5] Le 23 octobre 2010, la Commission envoie un avis de dette de 2 016 \$ au demandeur avec l'explication : « Un changement dans les limites de l'emploi assurable a causé un trop-payé ».

[6] Le 15 novembre 2010, le demandeur avise la Commission qu'il a l'intention de porter en appel la décision « concernant l'erreur de calcul de [la] part [de la Commission] relativement à [sa] demande de prestations qui a occasionné un trop-payé de 2 016.00\$ ».

[7] Le 22 novembre, le demandeur avise la Commission qu'il ne conteste pas le nouveau taux de prestations, mais seulement la demande de remboursement du trop-payé.

[8] Le 23 novembre, sans en aviser le demandeur, une agente de la Commission étudie la possibilité de défalcation du trop-payé. L'agente décide que la défalcation est impossible en raison du fait que les prestations ont été versées moins de 12 mois avant l'avis d'erreur et note que le dossier est transféré au conseil arbitral. Le même jour, la Commission accuse réception de l'avis d'appel du demandeur.

[9] Le 14 décembre 2010, le conseil arbitral refuse l'appel du demandeur. Le conseil arbitral écrit qu'il ne peut se prononcer en matière de défalcation et ne peut en faire une recommandation à la Commission vu que les prestations versées en trop ont été faites moins de 12 mois avant que le prestataire n'en soit avisé.

[10] Le 10 février 2011, le demandeur dépose un avis d'appel de la décision du conseil arbitral devant le juge-arbitre.

[11] Le 23 décembre 2011, le juge-arbitre maintient la décision du conseil arbitral. Le juge-arbitre Blanchard explique que ni le conseil arbitral ni le juge-arbitre n'ont le pouvoir d'ordonner à la Commission d'exercer son pouvoir discrétionnaire de défalquer un trop-payé.

[12] Le 22 février 2012, le demandeur dépose une demande de contrôle judiciaire de la décision du juge-arbitre à la Cour d'appel fédérale.

[13] Le 12 mars 2012, la Commission transmet au demandeur un avis indiquant qu'elle ne peut pas défalquer le trop-payé de 2 016 \$ puisque les sommes ont été versées moins de douze mois avant l'avis d'erreur. La Commission indique que le demandeur peut demander le contrôle judiciaire de cette décision à la Cour fédérale.

[14] Le 21 mars 2012, le demandeur se désiste de la demande de contrôle judiciaire à la Cour d'appel.

[15] Le 10 avril 2012, le demandeur dépose une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale de la décision de la Commission datée du 12 mars 2012.

II. Décision contestée

[16] L'agent Lucie Camirand explique dans sa décision que les critères de l'article 56 doivent être satisfaits pour que la Commission puisse défalquer un trop-payé, et que ces critères ne sont pas satisfaits en l'espèce.

[17] L'agent indique deux circonstances où la défalcation est possible :

a) le trop-payé n'est dû ni à une erreur ni à une déclaration fausse ou trompeuse de la part du prestataire et le trop-payé provient d'une décision rétroactive concernant une rémunération assurable ou d'une décision relative à des prestations versées dans le cadre d'un programme de formation ou d'emploi (Règlement, alinéa 56(1)e));

b) la Commission avise le prestataire du trop-payé plus de 12 mois après le versement du trop-payé, le trop-payé n'est pas dû à une

erreur ou à une déclaration fausse ou trompeuse de la part du prestataire et le trop payé est dû, selon le cas, à

- un retard ou une erreur de la part de la Commission ;
- une décision rétroactive dans les procédures de contrôle ou un réexamen effectué par la Commission ;
- une erreur commise par l'employeur dans le relevé d'emploi ;
- une erreur commise par l'employeur dans le calcul de la rémunération assurable ou des heures d'emploi ;
- une erreur concernant l'assurabilité de l'emploi (Règlement, paragraphe 56(2)).

[18] Mme Camirand explique que la défalcation est impossible en l'espèce puisque les prestations ont été reçues à l'intérieur de la période de 12 mois qui précède l'avis d'erreur. Mme Camirand ajoute que si le demandeur est insatisfait de la décision, il peut en demander le contrôle judiciaire devant la Cour fédérale.

III. Questions en litige

[19] Cette affaire soulève une question préliminaire et une question de fond.

[20] À titre préliminaire, la première question à laquelle il faut répondre est celle de savoir si la Cour fédérale a juridiction pour connaître de la présente demande de contrôle judiciaire.

[21] Dans l'affirmative, la Commission a-t-elle rendu une décision raisonnable aux termes de l'article 56 du Règlement ?

IV. Norme de contrôle

[22] Cette Cour a déterminé à de nombreuses reprises que les décisions de la Commission concernant la défalcation d'un trop-payé sont soumises à la norme de la décision raisonnable : voir notamment *Claveau c Canada (Procureur général)*, 2008 CF 672 aux para 32-35, 173 ACWS (3d) 498. La Cour suprême a d'ailleurs rappelé récemment que cette norme doit recevoir application lorsqu'un tribunal ou un autre organisme interprète et applique sa propre loi, dans son domaine d'expertise, et sans que soit soulevée une question de droit de portée générale : *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53 au para 24, [2011] 3 RCS 471. C'est dire que cette Cour doit faire preuve de déférence à l'égard des décisions prises par la Commission, et n'interviendra que dans l'hypothèse où il peut être démontré que la décision contestée ne fait pas partie des décisions possibles acceptables au regard des faits et du droit : *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9 au para 47, [2008] 1 RCS 190.

V. Analyse

A *Le demandeur a-t-il emprunté la bonne voie de recours pour contester la décision de la Commission concernant la défalcation du trop-payé ?*

[23] Avant d'examiner le bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire présentée par le demandeur, il convient de se pencher sur le forum approprié pour entendre le présent litige. Lors de l'audition, j'ai soulevé d'office cette question et j'ai invité les parties à faire des représentations à ce sujet, à la lumière des motifs concourants rédigés par le juge Stratas, de la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Steel c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 153, 418 NR 327. Dans cette affaire, le juge Stratas s'est dit d'avis que depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'assurance-emploi*, LC 1996, c 23 [LAE], « quiconque », et non plus simplement un « prestataire », comme c'était le cas

auparavant, peut interjeter appel d'une décision de la Commission devant le conseil arbitral puis devant le juge-arbitre (voir le paragraphe 114(1) et l'article 115 de la LAE). Il s'ensuivrait que, même dans les cas de défalcation, une décision de la Commission peut être portée en appel devant le conseil arbitral, le juge-arbitre et puis la Cour d'appel fédérale, conformément à l'article 118 de la LAE.

[24] Le demandeur n'a pas fait de représentations additionnelles à ce sujet. En revanche, le Procureur général a soutenu que la Cour fédérale est toujours le forum approprié pour entendre une demande de contrôle judiciaire relative à une décision de défalcation de la Commission, dans la mesure où les motifs du juge Stratas ne liaient pas cette Cour.

[25] Il est vrai que les motifs du juge Stratas ne représentent qu'un *obiter dictum* auquel la majorité n'a pas souscrit. Il est également exact de soutenir que la défalcation ne fait pas partie de l'expertise du conseil arbitral puisque c'est en qualité de débiteur et non de prestataire qu'une personne fait une telle demande. Cela étant dit, le raisonnement du juge Stratas me paraît inattaquable. La jurisprudence antérieure reposait sur le fait que l'article 79 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, LRC 1985, c U-1, ne conférerait un droit d'appel qu'au prestataire, ce qui excluait la personne qui demandait une remise de dette, puisqu'elle agissait alors non pas en tant que prestataire mais plutôt en tant que débitrice. Or, le Parlement a modifié cette disposition en 1996 en introduisant le paragraphe 114(1) de la LAE, lequel prévoit que « quiconque fait l'objet d'une décision de la Commission » peut interjeter appel de cette décision devant le conseil arbitral et le juge-arbitre. Je serais donc porté à me ranger à cet argument et à rejeter la demande de contrôle

judiciaire du demandeur pour ce seul motif. Deux raisons m'incitent cependant à examiner sa demande au fond.

[26] Tout d'abord, le défendeur a raison de soutenir que les propos du juge Stratas dans l'arrêt *Steel* ne lient pas formellement cette Cour tant et aussi longtemps que la Cour d'appel n'aura pas fait sienne l'opinion exprimée par le juge Stratas et n'aura pas explicitement écarté les nombreuses décisions qu'elle a rendues (avant et après la modification législative adoptée en 1996) à l'effet qu'une décision de la Commission refusant la défalcation d'une somme ne peut faire l'objet d'un appel au conseil arbitral: voir notamment *Cornish-Hardy c Canada (Conseil arbitral)* (1979), [1979] 2 CF 437 (disponible sur QL) (CA), conf par [1980] 1 RCS 1218; *Canada (Procureur général) c Idemudia*, 236 NR 359 au para 1, 86 ACWS (3d) 253; *Buffone c Canada (ministre du Développement des Ressources humaines)*, [2001] ACF no 38 au para 3 (QL); *Canada (Procureur général) c Mosher*, 2002 CAF 355 au para 2, 117 ACWS (3d) 650; *Canada (Procureur général) c Villeneuve*, 2005 CAF 440 au para 16, 352 NR 60.

[27] En supposant même que la décision de la Commission de ne pas accepter la défalcation du trop-payé puisse faire l'objet d'un appel devant le conseil arbitral puis devant le juge-arbitre, cette Cour conserverait néanmoins la discrétion d'entendre une demande de contrôle judiciaire. Le seul fait qu'un appel puisse être interjeté à l'encontre d'une décision prise par un office fédéral ne limite pas le pouvoir de cette Cour d'entendre une demande de contrôle judiciaire, sauf dans les cas prévus à l'article 18.5 de la *Loi sur les Cours fédérales*. D'autre part, la LAE ne retire pas non plus à cette Cour le pouvoir d'accorder une réparation à l'encontre d'une décision de la Commission en conformité avec l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*. En effet, les décisions de la Commission ne sont pas protégées par une clause privative ou par une disposition ayant pour effet

de conférer un caractère final à ses décisions. Par conséquent, la Cour conserve le pouvoir discrétionnaire d'entendre une demande de contrôle judiciaire portant sur une décision de la Commission.

[28] Il est vrai qu'un demandeur doit généralement épuiser tous les recours par ailleurs disponibles avant de se pourvoir en contrôle judiciaire d'une décision qui lui est défavorable. L'existence de voies de recours alternatives est l'un des facteurs que la Cour peut considérer pour refuser d'accorder la réparation demandée dans le cadre d'un contrôle judiciaire. En l'occurrence, j'estime que la Cour doit se prononcer sur la demande de contrôle judiciaire compte tenu de l'ensemble des circonstances.

[29] Il appert du dossier que le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire à l'encontre de la décision du juge-arbitre devant la Cour d'appel fédérale le 22 février 2012. Il semble toutefois qu'il se soit désisté de cette demande après avoir reçu un avis des services juridiques du Procureur général lui signalant qu'une correspondance importante en matière de défalcation manquait à son dossier. Bien que cette lettre ne soit pas au dossier, il semble que l'on ait indiqué au demandeur, par la même occasion, que sa demande de contrôle judiciaire devait être déposée devant la Cour fédérale et non devant la Cour d'appel fédérale, conformément à la jurisprudence mentionnée plus haut et à la position qu'a prise le défendeur dans le présent dossier. Il serait donc pour le moins incongru et contraire à l'intérêt de la justice de renvoyer maintenant le demandeur devant la Cour d'appel fédérale, d'autant plus que sa demande m'apparaît dénuée de tout fondement, comme je l'expliquerai maintenant. En fait, le demandeur a effectivement épuisé les voies de recours disponibles dans la mesure où les décisions de la Cour d'appel fédérale antérieures à l'opinion du juge Stratas dans l'arrêt *Steel* font toujours autorité.

B. *La Commission a-t-elle rendu une décision raisonnable aux termes de l'article 56 du Règlement ?*

[30] De façon générale, les prestations versées sans droit au demandeur constituent une créance de Sa Majesté, au terme du paragraphe 47(1) de la LAE, et la Commission se doit de les recouvrer. L'article 56 du Règlement prévoit cependant des exceptions à ce principe. La Commission se voit en effet reconnaître un pouvoir discrétionnaire de défalquer une dette résultant d'un versement excédentaire de prestations lorsque certaines conditions énumérées dans le cadre de cet article sont remplies. Tel que l'a précisé le juge Lemieux dans l'arrêt *Allard c Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 789 aux para 30 et 46, 208 FTR 161, les cas d'ouverture prévus à l'article 56 du Règlement constituent des conditions préalables à l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré à la Commission ; si le demandeur ne réussit pas à établir qu'il remplit l'une de ces conditions préalables, la Commission ne pourra exercer quelque pouvoir discrétionnaire que ce soit.

[31] En l'occurrence, le défendeur a reconnu que le versement excédentaire ne résultait pas d'une erreur du demandeur, mais plutôt de la Commission. Cela semblerait donner ouverture aux exigences requises par le paragraphe 56(2) du Règlement. Ce dernier prévoit cependant que les prestations versées en trop doivent avoir été reçues plus de douze mois avant que la Commission avise le demandeur du versement excédentaire. Or, le demandeur a été avisé le 23 octobre 2010 qu'il avait reçu des versements excédentaires entre le 3 août et le 8 octobre 2010. Il s'est donc écoulé moins de douze mois entre le moment où il a reçu sans droit des versements et le moment où il en a été avisé, si bien que la condition prévue au paragraphe 56(2) n'est pas remplie.

[32] Le demandeur ne remplit pas non plus les conditions prévues au paragraphe 56(1) du Règlement. Le demandeur a brièvement mentionné l'alinéa 56(1)e) dans son mémoire, mais la preuve ne démontre aucunement que le versement découlait d'une décision rétrospective portant sur la non-assurabilité d'un emploi ou d'une rémunération (partie IV de la LAE) ou encore d'une décision rétrospective portant sur des prestations reçues à titre de participant à un programme de création d'emplois (article 25 de la LAE).

[33] Bref, les conditions d'ouverture à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission dans cette affaire au terme de l'article 56 du Règlement n'ont pas été satisfaites, et la décision de la Commission était donc parfaitement raisonnable. D'autre part, cette Cour ne saurait transformer la présente demande de contrôle judiciaire en un litige portant sur la responsabilité civile de la Commission, et il n'est donc pas pertinent de déterminer si la conduite de la Commission s'apparente ou non à de la négligence grossière.

[34] Pour tous les motifs qui précèdent, la demande de contrôle judiciaire doit donc être rejetée. Le demandeur était sans aucun doute de bonne foi et n'était d'aucune façon responsable de l'erreur commise par la Commission, comme l'a d'ailleurs admis le Procureur général. Malheureusement, la LAE et le Règlement sont clairs et ne permettaient pas à la Commission de défalquer les versements excédentaires reçus par le demandeur.

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée, sans frais.

« Yves de Montigny »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-735-12

INTITULÉ : JEAN-CLAUDE BERNATCHEZ c PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Québec (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 11 octobre 2012

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE de MONTIGNY

DATE DES MOTIFS : Le 31 janvier 2013

COMPARUTIONS :

Jean-Claude Bernatchez

POUR LE DEMANDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Me Chantal Labonté

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Myles J. Kirvan
Sous-procureur général du Canada
Québec, Québec

POUR LE DEMANDEUR

POUR LE DÉFENDEUR