



[TRADUCTION]

Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c JD*, 2024 TSS 1065

Tribunal de la sécurité sociale du Canada

Division d'appel

Décision

Partie appelante :	Commission de l'assurance-emploi du Canada
Représentante :	Julie Meilleur
Partie intimée :	J. D.

Décision portée en appel :	Décision de la division générale datée du 26 mars 2024 (GE-24-496)
-----------------------------------	---

Membre du Tribunal :	Pierre Lafontaine
Mode d'audience :	Téléconférence
Date de l'audience :	Le 6 août 2024
Personnes présentes à l'audience :	Représentante de l'appelante Intimée
Date de la décision :	Le 5 septembre 2024
Numéro de dossier :	AD-24-274

Décision

[1] L'appel est accueilli en partie. La prestataire a été suspendue en raison de son inconduite du 17 décembre 2021 au 1er avril 2023.

Aperçu

[2] L'intimée (prestataire) a été suspendue de son emploi. L'employeur a déclaré qu'elle avait été suspendue parce qu'elle n'avait pas respecté sa politique de vaccination contre la COVID-19. On ne lui avait pas accordé d'exemption. La prestataire a ensuite demandé des prestations régulières d'assurance-emploi. L'appelante (Commission) a décidé que la prestataire avait été suspendue de son emploi en raison d'une inconduite et qu'elle ne pouvait donc pas lui verser de prestations. Après une révision défavorable, la prestataire a fait appel à la division générale.

[3] La division générale a conclu que la prestataire avait été suspendue de son emploi après avoir refusé de suivre la politique de vaccination de l'employeur. On ne lui avait pas accordé d'exemption. La division générale a estimé que la preuve ne montrait pas que la prestataire était assujettie à une obligation vaccinale en octobre 2021. La seule obligation vaccinale démontrée par la Commission était celle qui figure dans la politique révisée d'octobre 2022.

[4] La division générale a jugé que même s'il y avait une obligation vaccinale en octobre 2021, rien ne prouve qu'il y avait des conséquences prévues pour les personnes non vaccinées. La division générale a donc estimé que la prestataire ne savait pas ou n'aurait pas dû savoir qu'elle pouvait être suspendue. Elle a conclu que la prestataire n'avait pas été suspendue de son emploi en raison d'une inconduite.

[5] La division d'appel a accordé à la Commission la permission de faire appel. La Commission soutient que la division générale a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. La Commission

dit aussi qu'elle a commis une erreur de droit en concluant que la prestataire n'avait pas été suspendue en raison d'une inconduite.

[6] Je dois décider si la division générale 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, et si elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit.

[7] J'accueille l'appel de la Commission en partie.

Question en litige

[8] La division générale a-t-elle 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, et a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que la prestataire n'avait pas été suspendue en raison d'une inconduite?

Questions préliminaires

[9] Il est bien établi que je dois trancher cet appel en me fondant sur la preuve présentée à la division générale. Les pouvoirs de la division d'appel sont limités¹. J'ai donc écouté l'enregistrement audio de l'audience de la division générale tenue le 12 mars 2024.

Analyse

Le mandat de la division d'appel

[10] La Cour d'appel fédérale a établi que lorsque la division d'appel instruit des appels par application de l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, son mandat lui est conféré par les articles 55 à 69 de cette loi².

¹ Voir l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

² Voir les décisions *Canada (Procureur général) c Jean*, 2015 CAF 242 et *Maunder c Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 274.

[11] La division d'appel agit à titre de tribunal administratif d'appel pour les décisions rendues par la division générale. Elle n'exerce pas un pouvoir de surveillance de la nature de celui qu'exerce une cour supérieure.

[12] Par conséquent, à moins que la division générale n'ait pas observé un principe de justice naturelle, qu'elle ait commis une erreur de droit ou qu'elle ait 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, je n'ai d'autre choix que de rejeter l'appel.

La division générale a-t-elle 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, et a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que la prestataire n'avait pas été suspendue en raison d'une inconduite?

[13] La division générale a conclu que la prestataire avait été suspendue de son emploi après avoir refusé de suivre la politique de vaccination de l'employeur. On ne lui avait pas accordé d'exemption. La division générale a estimé que la preuve ne montrait pas que la prestataire était assujettie à une obligation vaccinale en octobre 2021. La seule obligation vaccinale démontrée par la Commission était celle qui figure dans la politique révisée d'octobre 2022.

[14] La division générale a jugé que même s'il y avait une obligation vaccinale en octobre 2021, rien ne prouve qu'il y avait des conséquences prévues pour les personnes non vaccinées. Par conséquent, la division générale a estimé que la prestataire ne savait pas ou n'aurait pas dû savoir qu'elle pouvait être suspendue.

[15] La division générale a conclu que la prestataire n'avait pas été suspendue de son emploi en raison d'une inconduite.

[16] La Commission soutient que la division générale a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance et qu'elle a commis une erreur de droit en décidant comme elle l'a fait. Plus particulièrement, la Commission affirme que la division générale n'a pas tenu compte de la déclaration de la prestataire selon laquelle tout le personnel avait été avisé de la

politique de vaccination obligatoire contre la COVID-19 avec un préavis de plusieurs semaines. De plus, l'employeur a confirmé dans une lettre datée du 18 octobre 2021 que tout le personnel devait être entièrement vacciné au plus tard le 24 octobre 2021. Le non-respect de cette politique entraînerait la mise en congé sans solde.

[17] Devant la division générale, la prestataire a déclaré que jusqu'à sa suspension en octobre 2021, l'employeur n'avait donné aucune information sur une politique de vaccination obligatoire. Il n'y avait pas eu d'affichage d'informations dans l'établissement ni de communication verbale au sujet d'une telle politique. L'employeur avait exigé que le personnel subisse régulièrement des tests de dépistage de la COVID-19 et qu'il communique les résultats. Il avait également exigé l'utilisation d'équipement de protection individuelle. La prestataire s'est conformée à ces exigences. L'employeur a également fourni des informations sur les vaccins disponibles dans l'établissement pour le personnel ainsi que les résidentes et résidents. Il a recommandé au personnel de se faire vacciner, mais ne l'a pas exigé.

[18] La prestataire a aussi déclaré qu'en 2021, il avait été question parmi le personnel d'une politique sur la COVID-19 à venir, mais qu'aucune information concrète n'avait été communiquée à ce sujet. L'employeur avait organisé des séances d'information sur les mesures de sécurité comme l'équipement de protection individuelle et l'isolement des résidentes et résidents infectés. Au cours des séances, on avait aussi recommandé le vaccin au personnel, mais rien de plus. L'employeur n'avait pas averti la prestataire qu'elle devait se faire vacciner pour continuer à travailler.

[19] Toutefois, lors de son entretien avec la Commission le 24 novembre 2021, la prestataire aurait déclaré que tout le personnel avait été avisé de la politique de vaccination obligatoire contre la COVID-19 avec un préavis de plusieurs semaines³.

[20] Le rôle de la division générale est d'examiner les éléments de preuve que les deux parties lui ont présentés, d'établir les faits pertinents pour la question juridique dont elle est saisie et de rendre une décision écrite en toute indépendance sur celle-ci.

³ Voir la page GD3-22 du dossier d'appel.

[21] La division générale doit justifier clairement les conclusions qu'elle tire. Lorsqu'elle est confrontée à des éléments de preuve contradictoires, elle ne peut pas les ignorer; elle doit les examiner. Si elle décide que la preuve doit être rejetée ou qu'il faut lui accorder peu ou pas d'importance du tout, elle doit justifier sa décision, faute de quoi elle risque d'être entachée d'une erreur de droit ou d'être qualifiée d'arbitraire⁴.

[22] Après avoir lu la décision de la division générale, je conclus qu'elle n'a pas tenu compte des éléments de preuve contradictoires qui lui ont été présentés. Elle n'a pas expliqué pourquoi la déclaration contradictoire de la prestataire devrait être rejetée ou n'avoir que peu ou pas d'importance du tout. Il s'agit d'une erreur de droit.

[23] Mon intervention est donc justifiée.

Il y a deux façons de corriger l'erreur de la division générale

[24] Lorsque la division générale fait une erreur, la division d'appel peut la corriger de deux façons :

- 1) elle peut renvoyer l'affaire à la division générale pour une nouvelle audience;
- 2) elle peut rendre la décision que la division générale aurait dû rendre.

Le dossier est complet et je peux rendre une décision sur le fond de l'affaire

[25] J'estime que le dossier est complet. Les parties ont eu l'occasion de présenter tous leurs arguments à la division générale. Je peux rendre la décision que la division générale aurait dû rendre.

Inconduite

[26] Je dois décider si la prestataire a été suspendue de son emploi en raison d'une inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

⁴ Voir la décision *Bellefleur c Canada (Procureur général)*, 2008 CAF 13.

[27] Je dois appliquer le critère étroit d'inconduite prévu par la *Loi sur l'assurance-emploi*. Pour ce faire, je dois vérifier ce qui suit :

- si la prestataire connaissait la politique de vaccination de son employeur;
- si elle a volontairement ignoré la politique;
- si elle connaissait ou aurait dû connaître les conséquences de ne pas respecter la politique.

[28] La notion d'inconduite n'implique pas qu'il est nécessaire que le comportement fautif résulte d'une intention coupable. Il suffit que l'inconduite soit consciente, voulue ou intentionnelle. Autrement dit, pour constituer une inconduite, les actes reprochés doivent avoir été délibérés, ou à tout le moins, d'une telle insouciance ou négligence que l'on pourrait dire que la personne a volontairement décidé d'ignorer les répercussions qu'ils auraient sur son rendement.

[29] Mon rôle n'est pas de juger de la sévérité de la sanction de l'employeur ni de savoir s'il s'est rendu coupable d'inconduite en suspendant la prestataire de telle sorte que sa suspension était injustifiée. Mon rôle est plutôt de décider si la prestataire s'est rendue coupable d'inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi* et si cette inconduite a entraîné sa suspension.

[30] La prestataire a déclaré qu'elle n'avait pas reçu de copie de la politique de vaccination de l'employeur avant sa suspension en octobre 2021 et qu'elle n'avait pas été avisée qu'elle devait se faire vacciner pour continuer à travailler.

[31] La prestataire a affirmé que l'employeur avait exigé que le personnel subisse régulièrement des tests de dépistage de la COVID-19 et qu'il communique les résultats. Il avait également exigé l'utilisation d'équipement de protection individuelle. La prestataire s'est conformée à toutes ces exigences. L'employeur a également fourni des informations sur les vaccins disponibles dans l'établissement pour le personnel ainsi que les résidentes et les résidents. Il a recommandé au personnel de se faire vacciner, mais ne l'a pas exigé.

[32] Je crois le témoignage de la prestataire selon lequel son employeur ne l'a pas avertie avant le 18 octobre 2021 qu'elle devait se faire vacciner pour continuer à travailler.

[33] L'employeur a seulement communiqué à la Commission une version révisée de sa politique de vaccination datée d'octobre 2022, soit un an après la suspension de la prestataire⁵. La Commission n'a pas interrogé en profondeur l'employeur sur les événements qui ont mené à la suspension de la prestataire en octobre 2021. Son syndicat a déposé un grief le 28 octobre 2021 parce que l'employeur ne lui avait pas remis une copie de sa politique ni les raisons par écrit pour lesquelles il avait décidé de la retirer de l'horaire du personnel infirmier à compter du 23 octobre 2021⁶.

[34] La prestataire a déclaré qu'elle n'a jamais reçu de communication de l'employeur l'informant d'une politique de vaccination obligatoire avant sa suspension. Rien ne prouve que la prestataire a effectivement reçu la lettre de l'employeur datée du 18 octobre 2021. La prestataire n'a pas non plus reçu la lettre lui offrant la possibilité de retourner au travail en avril 2023.

[35] En ce qui concerne la déclaration contradictoire, la prestataire a affirmé qu'elle ne croyait pas l'avoir fait. Elle a expliqué tout au long de l'audience que sa position a toujours été qu'elle avait respecté toutes les exigences de son employeur et qu'il y avait des rumeurs d'une politique à venir, mais qu'elle n'avait jamais été avertie qu'elle devait se faire vacciner pour continuer à travailler.

[36] Le témoignage de la prestataire est appuyé par le fait que le syndicat a déposé un grief le 28 octobre 2021 parce que l'employeur ne lui a pas remis une copie de sa politique ni les raisons par écrit pour lesquelles il avait décidé de la retirer de l'horaire du personnel infirmier à compter du 23 octobre 2021.

[37] Toutefois, la preuve montre que la prestataire était au courant de la nouvelle politique de vaccination de l'employeur au moins depuis le 17 décembre 2021. Elle

⁵ Voir les pages GD3-27 à GD3-30.

⁶ Voir la page GD2-17.

savait depuis cette date qu'elle était suspendue par son employeur et qu'elle risquait de perdre son emploi parce qu'elle n'avait pas respecté la politique de vaccination⁷.

[38] Le 17 décembre 2021, la prestataire a écrit une lettre à son employeur dans laquelle elle dit ce qui suit :

[traduction]

« Je vous écris au sujet du vaccin contre la COVID-19. On m'a récemment informée qu'il s'agissait d'une nouvelle condition d'emploi...

[...]

On menace de me faire du tort en me privant de mes moyens de subsistance en me mettant en congé sans solde et en me congédiant. Afin de vous donner le consentement éclairé requis, j'ai besoin des informations suivantes, par écrit... »

[39] Sur la base de cet élément de preuve, je conclus que la prestataire a été suspendue en raison d'une inconduite à compter du 17 décembre 2021 parce qu'elle n'a pas respecté la politique de vaccination de l'employeur. À ce moment-là, elle avait été informée de la politique et on lui avait donné le temps de s'y conformer. La prestataire a refusé intentionnellement de le faire. Son refus était délibéré. C'est la cause directe de sa suspension.

[40] Je juge qu'à compter du 17 décembre 2021, la prestataire savait ou aurait dû savoir que son refus de respecter la politique de vaccination entraînerait sa suspension.

[41] J'estime que son comportement constituait une inconduite.

[42] Il est bien établi qu'une violation délibérée d'une politique d'un employeur est considérée comme une inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[43] Personne ne conteste le fait qu'un employeur a l'obligation de prendre toutes les précautions raisonnables pour protéger la santé et la sécurité de son personnel en milieu de travail. Dans la présente affaire, l'employeur a mis en œuvre une politique de vaccination visant à protéger la santé et la sécurité de tout son personnel et de ses

⁷ Voir la lettre que la prestataire a écrite à son employeur le 17 décembre 2021 aux pages GD2-14 à GD2-16.

résidentes et résidents âgés pendant la pandémie. Cette politique était en vigueur lorsque la prestataire a été suspendue.

[44] Je dois répéter que je ne peux pas me pencher sur la relation d'emploi, la conduite de l'employeur et la sanction imposée celui-ci. Je dois m'en tenir à la conduite de la prestataire.

[45] Pendant la durée de l'emploi, l'employeur peut tenter d'imposer des politiques qui empiètent sur les droits de son personnel. Les personnes qui estiment qu'une nouvelle politique est contraire à leur contrat de travail ou à leur convention collective peuvent poursuivre leur employeur pour congédiement injustifié ou déposer un grief. Si elles croient qu'une nouvelle politique viole leur intégrité physique ou leur liberté d'expression, elles peuvent traduire leur employeur en justice ou devant un tribunal des droits de la personne. Toutefois, le processus de demande d'assurance-emploi n'est pas la façon de régler de tels différends.

[46] La Cour fédérale a confirmé que même si une personne a des raisons légitimes de porter plainte contre son employeur, « il n'appartient pas aux contribuables canadiens de faire les frais de la conduite fautive de l'employeur par le biais des prestations d'assurance-emploi ».

[47] Les questions de savoir si l'employeur a enfreint la loi ou la convention collective ou si sa politique a porté atteinte aux droits fondamentaux et constitutionnels de la prestataire relèvent d'une autre instance. Le Tribunal n'est pas le bon endroit pour obtenir la réparation que la prestataire demande.

[48] La Cour fédérale a rendu une décision dans l'affaire *Cecchetto* concernant l'inconduite et le refus d'un prestataire de suivre la politique de vaccination contre la COVID-19 de son employeur⁸.

[49] Dans cette affaire, le prestataire a fait valoir que refuser de se conformer à une politique de vaccination imposée unilatéralement par un employeur n'est pas une

⁸ Voir la décision *Cecchetto c Canada (Procureur général)*, 2023 CF 102.

inconduite. Il a affirmé qu'il n'était pas prouvé que le vaccin était sûr et efficace. Le prestataire estimait qu'il faisait l'objet de discrimination en raison de son choix médical personnel. Il a soutenu qu'il était maître de son intégrité physique et qu'on avait porté atteinte aux droits qui lui étaient garantis par le droit canadien et international.

[50] La Cour fédérale a confirmé la décision de la division d'appel. En faisant le choix personnel et délibéré de ne pas respecter la politique de vaccination de l'employeur, le prestataire avait en effet manqué à ses obligations envers celui-ci et avait perdu son emploi en raison d'une inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*⁹. La Cour a précisé qu'il existait d'autres moyens par lesquels le prestataire pouvait adéquatement faire valoir ses revendications à l'intérieur du système juridique.

[51] Le raisonnement de la Cour fédérale dans l'affaire *Cecchetto* a depuis été suivi dans une série de décisions de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale concernant la vaccination : *Kuk, Milovac, Francis, Matti, Davidson, Sullivan, Abdo, Spears, Wong, Boskovic, Hazaparu, Murphy* et *Cecchetto* (CAF)¹⁰.

[52] Ces décisions indiquent toutes qu'en faisant le choix personnel et délibéré de ne pas suivre la politique de vaccination de leur employeur, les prestataires ont manqué à leurs obligations envers celui-ci et ont perdu leur emploi en raison d'une inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Les cours ont répété à plusieurs reprises que le Tribunal n'a pas le pouvoir d'évaluer le bien-fondé, la légitimité ou la légalité d'une politique de vaccination d'un employeur ni de se prononcer à ce sujet.

[53] La preuve prépondérante présentée à la division générale montre que la prestataire a fait le choix personnel et délibéré de ne pas suivre la politique de

⁹ La Cour fédérale fait référence à la décision *Canada (Procureur général) c Bellavance*, 2005 CAF 87.

¹⁰ Voir les décisions suivantes : *Cecchetto c Canada (Procureur général)*, 2024 CAF 102 (en anglais seulement); *Hazaparu c Canada (Procureur général)*, 2024 CF 928 (en anglais seulement); *Boskovic c Canada (Procureur général)*, 2024 CF 841 (en anglais seulement); *Wong c Canada (Procureur général)*, 2024 CF 686 (en anglais seulement); *Spears c Canada (Procureur général)*, 2024 CF 329 (en anglais seulement); *Milovac c Canada (Procureur général)*, 2023 CF 1120; *Kuk c Canada (Procureur général)*, 2023 CF 1134; *Davidson c Canada (Procureur général)*, 2023 CF 1555; *Matti c Canada (Procureur général)*, 2023 CF 1527; *Francis c Canada (Procureur général)*, 2023 CAF 217; *Sullivan c Canada (Procureur général)*, 2024 CAF 7 (en anglais seulement) et *Abdo c Canada (Procureur général)*, 2023 CF 1764 (en anglais seulement).

vaccination de l'employeur, et que cela a entraîné sa suspension, conformément à la politique.

[54] Je n'ai d'autre choix que de trancher la question de l'inconduite selon les paramètres établis par la Cour d'appel fédérale, qui a défini l'inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[55] Je remarque que l'employeur de la prestataire l'a finalement rappelée au travail. Ce fait ne change pas la nature de l'inconduite qui a d'abord mené à sa suspension.

[56] Je suis tout à fait conscient que la prestataire peut demander réparation devant une autre instance si une violation est établie. Cela ne change rien au fait que la Commission a prouvé selon la prépondérance des probabilités que la prestataire a été suspendue du 17 décembre 2021 au 1er avril 2023 en raison d'une inconduite au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Conclusion

[57] L'appel est accueilli en partie. La prestataire a été suspendue 17 décembre 2021 au 1er avril 2023 en raison d'une inconduite.

Pierre Lafontaine
Membre de la division d'appel