



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c. B. B.*, 2016 TSSDAAE 446

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-125

ENTRE :

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Appelante

et

B. B.

Intimé

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Shu-Tai Cheng

DATE DE L'AUDIENCE : Le 5 juillet 2016

DATE DE LA DÉCISION : Le 29 août 2016

MOTIFS ET DÉCISION

COMPARUTIONS

Représentante de l'appelante Elena Kitova

Intimé B. B.

INTRODUCTION

[1] Le 18 décembre 2015, la division générale (DG) du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) a accueilli l'appel de l'intimé à l'encontre d'une détermination par la Commission de l'assurance-emploi du Canada (Commission) qu'il (le prestataire) ne recevrait pas de prestations conformément à la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE) et au *Règlement sur l'assurance-emploi* (Règlement). L'intimé a assisté à l'audience de la DG par téléconférence. Personne n'y était pour le compte de la Commission.

[2] Une demande de permission de porter la décision de la DG en appel fut déposée auprès de la division d'appel (DA) le 7 janvier 2016. L'appelante a reçu la permission d'interjeter appel le 1er mars 2016.

[3] Le Tribunal a tenu une audience par téléconférence pour les raisons suivantes :

- a) La complexité des questions faisant l'objet de l'appel;
- b) Le besoin, en vertu du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, de veiller à ce que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.

[4] Initialement, cet appel devait être instruit le 9 juin 2015; les parties avaient été convoquées à l'heure prévue. Un représentant de l'appelante était en ligne, mais l'intimé ne l'était pas. Puisque le Tribunal avait connu des problèmes techniques liés au système de téléconférence plus tôt dans la journée, il n'était pas convaincu que l'intimé avait eu une occasion convenable d'assister à l'audience. Par conséquent, l'audience avait été reportée au 5 juillet 2016, date où l'appelante comme l'intimé ont assisté à l'audience.

[5] Les faits suivants ne sont pas contestés :

- a) L'intimé a déposé une demande de prestations initiale à compter du 8 février 2015; il a été sans emploi entre le 2 janvier 2015 et le 26 janvier 2015; il a repris le travail le 27 janvier 2015;
- b) Entre le 8 février et le 18 avril 2015, sa rémunération hebdomadaire déclarée variait entre 531 \$ et 923 \$.
- c) Sa rémunération pour les semaines couvertes par sa demande de prestations était « égale ou supérieure à 125 % du taux de ses prestations »;
- d) Le 6 mai 2015, la Commission a avisé l'intimé d'un délai de carence de deux semaines qui devait s'appliquer à sa demande de prestations;
- e) L'intimé a demandé un réexamen de son dossier en se fondant sur les projets-pilotes 18 et 19 entre autres choses; il soutenait que la déduction de 50 % prévue dans ces dispositions devrait s'appliquer au délai de carence;
- f) La Commission a avisé l'intimé que le délai de carence n'était pas assujéti aux projets pilotes 18 et 19; elle a maintenu sa décision initiale.

[6] La DG a conclu que la rémunération ne peut pas soustraire un prestataire au respect du délai de carence puisque, en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi sur l'AE et des paragraphes 39(1) et 39(2) du Règlement sur l'AE, cette rémunération doit être déduite des prestations payables à compter des trois premières semaines suivant le délai de carence.

QUESTIONS EN LITIGE

[7] Savoir si la DG a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier.

[8] Savoir s'il convient, pour la DA, de rejeter l'appel, de rendre la décision que la DG aurait dû rendre, de renvoyer l'affaire à la DG pour réexamen, ou encore de confirmer, d'infirmer ou de modifier la décision de la DG.

DROIT APPLICABLE

[9] En vertu du paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), les seuls moyens d'appel sont les suivants :

- a) La division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) Elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
- 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.

[10] La permission d'en appeler a été accordée parce que l'appelant avait exposé des motifs correspondant aux moyens d'appel énumérés et que l'un de ces motifs au moins conférait à l'appel une chance raisonnable de succès, en l'occurrence les motifs ayant trait aux moyens d'appel prévus à l'alinéa 58(1)b) de la Loi sur le MEDS.

[11] Le paragraphe 59(1) de la Loi sur le MEDS prescrit les pouvoirs de la division d'appel (DA).

[12] Les dispositions pertinentes de la Loi sur l'AE se trouvent à l'article 13 et au paragraphe 19 (1).

13 Au cours d'une période de prestations, le prestataire n'est pas admissible au bénéfice des prestations tant qu'il ne s'est pas écoulé, à la suite de l'ouverture de cette période de prestations, un délai de carence de deux semaines qui débute par une semaine de chômage pour laquelle des prestations devraient sans cela être versées.

19(1) Si le prestataire reçoit une rémunération à l'égard d'une période comprise dans le délai de carence, une somme ne dépassant pas cette rémunération peut, ainsi qu'il est prévu par règlement, être déduite des prestations afférentes aux trois premières semaines pour lesquelles des prestations seraient sans cela versées.

Note en marge : la rémunération pendant les périodes de chômage

(2) Sous réserve des paragraphes (3) et (4), si le prestataire reçoit une rémunération durant toute autre semaine de chômage, il est déduit des prestations qui lui sont payables un montant correspondant à la fraction de la rémunération reçue au cours de cette semaine qui dépasse

- (a) 50 \$, si le taux de prestations hebdomadaires est inférieur à 200 \$;
- (b) 25 % du taux de prestations si celui-ci est égal 200 \$ ou plus.

Les dispositions pertinentes du Règlement sur l'AE se trouvent aux paragraphes 39(1) et (2) :

39 (1) Si le prestataire reçoit une rémunération à l'égard d'une période comprise dans le délai de carence, une somme égale à cette rémunération ou, si l'un ou l'autre des alinéas 19(3)a) ou 152.18(3)a) de la Loi s'applique, à la somme à déduire en vertu de l'alinéa en cause est déduite des prestations afférentes aux trois premières semaines pour lesquelles des prestations seraient sans cela versées.

(2) Le montant maximum à déduire selon le paragraphe (1) à l'égard de la rémunération reçue pour une semaine du délai de carence est égal au taux de prestations hebdomadaires du prestataire.

OBSERVATIONS

[13] L'appelante a fait valoir les arguments suivants :

- a) La norme de contrôle applicable pour les questions de fait est celle du caractère raisonnable;
- b) L'exigence d'un délai de carence de deux semaines se trouve à l'article 13 de la Loi sur l'AE;
- c) Les articles 77.95 et 77.97 du Règlement sur l'AE précisent clairement que les projets pilotes 18 et 19 s'appliquent « sauf pour l'application de l'article 13 » de la Loi sur

l'AE. Autrement dit, la déduction de 50 % ne s'applique pas tant que le délai de carence n'est pas échu. Dans cette affaire, il n'est pas échu;

- d) La DG n'a pas tenu compte des exigences de l'article 13 de la Loi sur l'AE;
- e) La DG a commis une erreur de droit en se fondant sur l'article 19(1) de la Loi sur l'AE et sur l'article 39 du Règlement sur l'AE. Ces articles traitent de la répartition des gains durant le délai de carence. En l'espèce, comme le défendeur n'a pas respecté le délai de carence, les gains qu'il déclara ne sont pas des [traduction] « gains durant le délai de carence »;

[14] L'intimé n'a pas soumis d'observations; il s'est appuyé sur les observations qu'il avait soumises à des étapes antérieures de cette affaire. Au cours de l'instruction de l'appel, il a déclaré ne vouloir ajouter aucune observation.

ANALYSE

[15] La DA du Tribunal a accordé la permission de porter en appel la conclusion de la DG à savoir que celle-ci aurait commis une erreur de droit;

[16] La décision relative à la demande de permission d'en appeler indiquait ce qui suit :

[13] Bien que la DG ait énoncé les dispositions législatives pertinentes aux questions soulevées en appel, la demanderesse soutient que les conclusions de la DG ont ignoré les exigences de l'article 13 de la Loi AE et transgressent les dispositions du paragraphe 19(1) de la Loi AE et du paragraphe 39(2) du Règlement AE.

[14] La conclusion de la DG que la rémunération du défendeur n'aurait pas dû l'empêcher de respecter sa période de carence a mené à la conclusion que la seule disposition qui s'applique est celle du paragraphe 39(2) qui ordonne la Commission de déduire les gains du délai de carence à [traduction] « un montant égal au taux de prestations hebdomadaires du prestataire ».

[15] La principale question de l'appel est liée à l'interprétation de la législation, en particulier, l'article 13 et le paragraphe 19(1) de la Loi sur l'AE et le paragraphe 39(2) du Règlement sur l'AE.

[16] Bien qu'un demandeur ne soit pas tenu de prouver les moyens d'appel pour les fins d'une demande de permission, il devrait à tout le moins fournir

quelques motifs qui se rattachent aux moyens d'appel énumérés. En l'espèce, la demanderesse a énoncé un moyen et un motif d'appel qui relève de l'un des moyens d'appel énumérés.

[17] Sur le fondement qu'une erreur de droit a pu être commise, je suis convaincue que l'appel a une chance raisonnable de succès.

Norme de contrôle

[17] L'appelante a fait valoir que la norme de contrôle pour les questions de droit est la correction de la décision.

[18] Comme l'a déjà déterminé la Cour d'appel fédérale dans les affaires *Canada (BG) c. Jewett*, (2013) CAF 243, *Chaulk c. Canada (PG)*, (2012) CAF 190 et dans d'autres décisions, la norme de contrôle applicable aux questions de droit et de compétence dans les appels relatifs à l'assurance-emploi porte sur la correction de la décision, tandis que la norme de contrôle applicable aux questions de fait et aux questions mixtes de fait et de droit dans les appels relatifs à l'assurance-emploi porte sur le caractère raisonnable de la décision.

[19] Jusqu'à tout récemment, la DA considérait que les décisions de la DG pouvaient être révisées selon les mêmes normes applicables aux décisions du conseil arbitral.

[20] Cependant, dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Paradi* et *Canada (Procureur général) c. Jean*, (2015) CAF 242, la Cour d'appel fédérale a suggéré que cette approche ne convient pas lorsque la DA du Tribunal révisé les décisions en matière d'assurance-emploi rendues par la DG.

[21] L'affaire *Maunder c. Canada (Procureur général)*, (2015) CAF 274, s'est référée à *Jean, supra*, et a déterminé qu'il n'était pas nécessaire pour la Cour de considérer la question de la norme de contrôle qui doit être appliquée par le DA aux décisions de la DG. L'affaire *Maunder* porte sur une demande de prestations d'invalidité en vertu du *Régime de pensions du Canada*.

[22] Dans l'arrêt récent *Hurtubise c. Canada (P.G.)*, (2016) CAF 147, la Cour d'appel fédérale a considéré une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par la DA qui avait sommairement rejeté un appel d'une décision de la DG. La DA avait appliqué la norme de

contrôle suivante : celle de la décision correcte pour les questions de droit et celle de la décision raisonnable pour les questions mixtes de fait et de droit. La DA a conclu que la décision de la DG était « cohérente avec les éléments de preuve portés à sa connaissance et qu'elle en était une raisonnable [...] ». La DA a mis en application l'approche que la Cour d'appel fédérale avait jugée comme inappropriée dans l'arrêt *Jean*, précité, mais la décision de la DA fut rendue avant l'arrêt *Jean*. Dans l'arrêt *Hurtubise*, la Cour d'appel fédérale n'a fait aucun commentaire au sujet de la norme de contrôle et a conclu qu'elle était « incapable de conclure à une décision déraisonnable de la part de la division d'appel ».

[23] Il semble y avoir divergence en ce qui a trait à l'approche que la DA du Tribunal devrait suivre lorsqu'elle révisé des décisions en matière d'assurance-emploi rendues par la DG, et particulièrement à savoir si la norme de contrôle pour les questions de droit et de compétence pour les appels en matière d'assurance-emploi de la DG, diffère de la norme de contrôle des questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit.

[24] Je ne sais pas trop comment concilier ces divergences apparentes. Par conséquent, je vais considérer cet appel en me référant aux dispositions d'appel de la Loi sur le MEDS et sans me référer aux critères de la décision « raisonnable » et « correcte », puisqu'ils sont reliés à la norme de contrôle.

Délai de carence

[25] L'article 13 de la Loi sur l'AE prescrit qu'au cours d'une période de prestations, le prestataire ne soit pas admissible au bénéfice des prestations tant qu'il ne s'est pas écoulé, à la suite de l'ouverture de cette période de prestations, un délai de carence de deux semaines qui débute par une semaine de chômage pour laquelle des prestations devraient sans cela être versées.

[26] Par conséquent, pour être admissible aux prestations, le prestataire doit :

- a) Se trouver à l'intérieur de sa période de prestations;
- b) Avoir respecté le délai de carence de deux semaines;

- c) Ce délai de carence aurait commencé par une semaine de chômage pendant laquelle des prestations auraient sans cela été payables.

[27] D'habitude, le délai de carence a lieu tout au début de la période de prestations; il débute aux premières semaines pour lesquelles des prestations seraient sans cela payables au prestataire.

[28] La DG a déterminé que :

- a) Le prestataire (Intimé) était inadmissible aux prestations avant que ne soit échu ce délai de carence de deux semaines;
- b) Le délai de carence aurait dû s'étaler pendant les semaines débutant le 8 février 2015 et le 15 février 2015;
- c) Comme prévu par la législation, les gains ne peuvent pas empêcher un prestataire de respecter le délai de carence, car lorsqu'on s'y penche à la lumière des paragraphes 19(1) de la Loi sur l'AE et des paragraphes 39(1) et 39(2) du Règlement sur l'AE, les gains doivent être déduits à raison d'un dollar pour un dollar dans les trois premières semaines suivant le délai de carence.
- d) Il n'est pas clair comment la Commission en est arrivée à la conclusion que des gains durant le délai de carence peuvent faire en sorte que ce délai de carence ne soit pas respecté.
- e) C'est plutôt le paragraphe 19(1) de la Loi sur l'AE qui traite des gains durant le délai de carence, et le paragraphe 19(2) qui traite des gains durant toute autre semaine, c'est-à-dire autre que celles du délai de carence.
- f) La seule disposition qui puisse s'appliquer est le paragraphe 39(2) du Règlement sur l'AE. Celui-ci charge clairement la Commission de déduire la rémunération pendant le délai de carence d'un montant « égal au taux de prestations hebdomadaires du prestataire ». De plus, les projets-pilotes 18 et 10 ne s'appliquent pas.

[29] Sur ce fondement, la DG a conclu :

- a) L'intimé avait démontré que la rémunération pendant le délai de carence n'aurait pas dû le soustraire au délai de carence en vertu de l'article 13 de la Loi sur l'AE;
- b) La rémunération pendant le délai de carence doit être déduite conformément à l'article 39 du Règlement à partir du début de la période de prestations;
- c) L'appel est accueilli en partie.

[30] Dans certaines circonstances, la rémunération peut soustraire le prestataire au délai de carence. La DG a commis une erreur de droit en concluant que « comme prévu par la législation, les gains ne peuvent pas empêcher un prestataire de respecter le délai de carence. »

[31] Ceci constitue une erreur sujette à révision conformément à l'alinéa 58(1)c) de la Loi sur le MEDS.

[32] En raison de cette erreur, la DA doit procéder à sa propre analyse et déterminer s'il y a lieu de rejeter l'appel, de rendre la décision que la DG aurait dû rendre, de renvoyer l'affaire à la DG, ou encore de confirmer, d'infirmer ou de modifier la décision en conformité avec le paragraphe 59(1) de la Loi sur le MEDS.

[33] Est-ce que la DA est en mesure de rendre la décision que la DG aurait dû rendre sur cette question ? Je conclus qu'elle l'est, puisque les faits nécessaires pour rendre cette décision ne sont pas contestés et qu'aucun nouvel élément de preuve n'est requis des parties.

Erreur de la DG et décision de la DA

[34] La DG a conclu que la rémunération de l'intimé pendant son délai de carence ne pouvait pas l'empêcher de respecter ce délai de carence. Comme mentionné plus haut, cette conclusion est entachée d'une erreur de droit, plus précisément dans l'interprétation de l'article 13 de la Loi sur l'AE.

[35] Pour respecter le délai de carence, il aurait fallu que l'intimé se trouve à l'intérieur de sa période de prestations en plus de se trouver en chômage pendant une semaine pendant laquelle des prestations lui auraient sans cela été payables.

[36] Aucune prestation n'était autrement payable à l'intimé pour les semaines débutant le 8 février 2015 et le 15 février 2015, ni pour aucune semaine de sa demande entre le 8 février et le 15 février 2015, parce que :

- a) Le taux de prestation de l'intimé est de 411 \$ par semaine;
- b) La rémunération qui lui est permise est de 25 % de son taux de prestations conformément à l'article 19(2) de la Loi sur l'AE;
- c) Le montant réparti à chacune des semaines de sa demande était supérieur à 125 % de son taux de prestations;
- d) Par conséquent, aucune prestation n'est payable à l'intimé puisque sa rémunération hebdomadaire est égale ou supérieure à 514 \$;
- e) Pour chaque semaine déclarée entre le 8 février et le 18 avril 2015, sa rémunération était supérieure à 514 \$.

[37] Lorsque le montant réparti à une semaine est égal ou supérieur à 125 % du taux de prestations, le délai de carence est reporté jusqu'à ce que le prestataire se trouve « en chômage pendant une semaine où les prestations lui seraient autrement payables ». Dans les circonstances actuelles, le délai de carence a été reporté chaque semaine de sa demande.

[38] Ainsi, puisque l'intimé n'était pas en mesure de respecter le délai de carence conformément à l'article 13 de la Loi sur l'AE, le délai n'a pas été respecté. Par conséquent, l'intimé n'était pas admissible aux prestations qu'il a demandées à compter du 8 février 2015.

[39] En considérant les observations des parties, mon réexamen de la décision de la DG et du dossier d'appel, je conclus que la DG a tiré une conclusion de fait erronée lorsqu'elle a rendu sa décision, et j'accueille l'appel.

[40] Dans les circonstances actuelles, je suis en mesure de rendre la décision que la DG aurait dû rendre, soit le rejet sommaire de l'appel de l'intimée devant la DG.

CONCLUSION

[41] L'appel est accueilli et la décision de la DG est annulée.

Shu-Tai Cheng
Membre de la division d'appel