



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Citation : *P. K. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2017 TSSDAAE 213

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-1242

ENTRE :

P. K.

Appelant

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

D DÉCISION RENDUE PAR : Pierre Lafontaine

DATE DE L'AUDIENCE : Le 4 avril 2017

DATE DE LA DÉCISION : Le 26 mai 2017

MOTIFS ET DÉCISION

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

INTRODUCTION

[2] En date du 30 septembre 2016, la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) a conclu que :

- L'inadmissibilité imposée aux termes des articles 9 et 11 de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi) et de l'article 30 du *Règlement sur l'assurance-emploi* (Règlement) était fondée, parce que l'appelant n'avait pas prouvé son état de chômage.

[3] L'appelant a déposé une demande de permission d'en appeler devant la division d'appel en date du 28 octobre 2016. La permission d'en appeler a été accordée le 3 novembre 2016.

MODE D'AUDIENCE

[4] Le Tribunal a déterminé que cet appel serait instruit par téléconférence pour les raisons suivantes :

- la complexité de la ou des questions en litige;
- la crédibilité des parties ne figurera probablement pas au nombre des questions principales;
- l'information au dossier, y compris la nature de l'information manquante, nécessite des clarifications;
- la nécessité du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* voulant que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.

[5] Lors de l'audience, l'appelant était présent et représenté par monsieur Gilbert Nadon. L'intimée était absente, malgré la réception de l'avis d'audience.

DROIT APPLICABLE

[6] Conformément au 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.

QUESTION EN LITIGE

[7] Le Tribunal doit décider si la division générale a commis une erreur en concluant que l'inadmissibilité imposée à l'appelant aux termes des articles 9 et 11 de la Loi et de l'article 30 du Règlement était fondée, parce que l'appelant n'avait pas prouvé son état de chômage.

OBSERVATIONS

[8] L'appelant soumet les motifs suivants au soutien de son appel :

- L'intimée reconnaissait, dans ses observations initiales, les heures que l'appelant admettait consacrer à son entreprise.
- Une dizaine d'heures par semaine ne fait pas obstacle à l'état de chômage.
- La division générale n'explique pas pourquoi elle écarte l'apport familial dans le développement de l'entreprise.

- La conclusion de la division générale sur le temps consacré à l'entreprise est de nature spéculative et elle semble reposer beaucoup plus sur l'ampleur des investissements que sur les heures consacrées à l'entreprise.
- La décision de la division générale repose sur la même erreur que celle commise par l'intimée, à savoir que l'appelant espère un jour rendre l'entreprise profitable. Il faut évaluer la situation du prestataire pendant la période en litige.
- La division générale ne pouvait conclure de manière raisonnable que l'appelant ne cherchait probablement pas de travail, alors même qu'il en a trouvé un, sans que l'investissement ait disparu ou que l'entreprise ait cessé ses activités.
- Tous les mois d'opération de l'entreprise ont été déficitaires.
- L'analyse des six facteurs du paragraphe 30(3) du Règlement, faite par la division générale, repose entièrement et erronément sur le montant du capital investi.
- La conclusion de la division générale sur la valeur de l'entreprise ne repose pas sur un bilan complet et l'appelant aurait dû avoir l'occasion de répondre sur ce sujet.
- La question à résoudre n'est pas celle d'une profitabilité future, mais celle d'un état de chômage contemporain.
- L'analyse de la division générale n'est pas compatible avec les enseignements de la Cour d'appel fédérale en matière semblable.

[9] L'intimée soumet les motifs suivants à l'encontre de l'appel de l'appelant :

- La division générale devait déterminer dans quelle mesure l'appelant exerçait son activité indépendante, et s'il l'exerçait dans une mesure si limitée qu'elle ne constituerait pas normalement son principal moyen de subsistance.
- Pour trancher la question, la division générale a considéré l'ensemble des faits au dossier en analysant les six facteurs du paragraphe 30(3) du Règlement. En

procédant ainsi, la division générale a répondu aux critères juridiques relatifs à l'état de chômage.

- La division d'appel n'est pas habilitée à juger de nouveau une affaire ni à substituer son pouvoir discrétionnaire à celui de la division générale. Les compétences de la division d'appel sont limitées par le paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS. À moins que la division générale n'ait pas observé un principe de justice naturelle, qu'elle ait erré en 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, et que cette décision soit déraisonnable, le Tribunal doit rejeter l'appel.
- Dans l'arrêt *Canada (Procureure générale) c. Centre de valorisation des produits marins de la tourelle inc.* (A-547-01), le juge Létourneau précisait que le rôle du Tribunal se limite « à décider si l'appréciation des faits par le conseil arbitral [maintenant la division générale] était raisonnablement compatible avec les éléments portés au dossier ».
- La division générale a rendu une décision dans l'exercice de sa compétence, elle a bien évalué la preuve, et la décision n'est pas déraisonnable.

NORMES DE CONTRÔLE

[10] L'appelant n'a fait aucune représentation quant à la norme de contrôle applicable.

[11] L'intimée soutient que la norme de contrôle applicable aux questions de droit est celle de la décision correcte et que la norme de contrôle applicable aux questions mixtes de fait et de droit est celle de la décision raisonnable (*Pathmanathan c. Bureau du juge-arbitre*, 2015 CAF 50).

[12] Le Tribunal constate que la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Jean*, 2015 CAF 242, mentionne au paragraphe 19 de sa décision que, lorsque la division d'appel « agit à titre de tribunal administratif d'appel eu égard aux décisions rendues par la [d]ivision générale du Tribunal de la sécurité sociale, la [d]ivision

d'appel n'exerce pas un pouvoir de surveillance de la nature de celui qu'exerce une cour supérieure ».

[13] La Cour d'appel fédérale poursuit en soulignant ce qui suit :

[N]on seulement la [d]ivision d'appel a-t-elle autant d'expertise que la [d]ivision générale du Tribunal de la sécurité sociale et n'est-elle donc pas tenue de faire preuve de déférence, mais au surplus un tribunal administratif d'appel ne saurait exercer un pouvoir de contrôle et de surveillance réservé aux cours supérieures provinciales ou, pour les « offices fédéraux », à la Cour fédérale et à la Cour d'appel fédérale.

[14] La Cour d'appel fédérale termine en soulignant que « [l]orsqu'elle entend des appels conformément au paragraphe 58(1) de *la Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, la [d]ivision d'appel n'a d'autre mandat que celui qui lui est conféré par les articles 55 à 69 de cette loi ».

[15] Le mandat de la division d'appel du Tribunal décrit dans l'arrêt *Jean* a par la suite été confirmé par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Maunder c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 274.

[16] En conséquence, à moins que la division générale n'ait pas observé un principe de justice naturelle, qu'elle ait erré en 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, le Tribunal doit rejeter l'appel.

ANALYSE

[17] Le représentant de l'appelant fait valoir que la preuve devant la division générale a démontré que l'appelant consacrait très peu de temps à son entreprise et que celle-ci était dans un état financier déficitaire durant la période où l'appelant a reçu des prestations d'assurance-emploi. La division générale a erré en considérant la profitabilité future de l'entreprise. D'après l'évaluation des facteurs du paragraphe 30(2) du Règlement, plaide-t-il, la division générale aurait dû conclure que l'appelant, pendant sa période de prestations, exploitait une entreprise dans une mesure si limitée que cette activité ne pouvait constituer son principal moyen de subsistance.

[18] Le test de la mesure limitée du travail indépendant ou de l'exploitation d'une entreprise exige de savoir si un tel emploi ou une telle exploitation, de façon objective, est exécuté dans une mesure à ce point limitée que le prestataire n'en ferait pas normalement son principal moyen de subsistance.

[19] La jurisprudence récente de la Cour d'appel fédérale a établi qu'il y a lieu de procéder à une analyse globale des six critères, sans accorder de prépondérance à l'un ou plusieurs d'entre eux, et que chaque dossier doit être évalué selon le mérite (*Martens*, 2008 CAF 240; *Goulet*, 2012 CAF 62; *Inkell*, 2012 CAF 290).

[20] Le Tribunal est d'avis que le texte du Règlement doit être considéré dans sa totalité, car une personne pourrait consacrer peu de temps à son entreprise et néanmoins en faire son principal moyen de subsistance. De plus, le fait de ne pas générer un revenu suffisant ne veut pas nécessairement dire que le prestataire est sans emploi.

[21] Le paragraphe 30(3) du Règlement détaille les six facteurs à considérer pour déterminer si l'exploitation de l'entreprise est à ce point limitée que le prestataire n'en ferait pas normalement son principal moyen de subsistance. Les circonstances qui permettent de déterminer si le prestataire exerce un emploi ou exploite une entreprise dans la mesure décrite au paragraphe (2) sont les suivantes :

- a)** le temps qu'il y consacre;
- b)** la nature et le montant du capital et des autres ressources investis;
- c)** la réussite ou l'échec financiers de l'emploi ou de l'entreprise;
- d)** le maintien de l'emploi ou de l'entreprise;
- e)** la nature de l'emploi ou de l'entreprise;
- f)** l'intention et la volonté du prestataire de chercher et d'accepter sans tarder un autre emploi.

[22] La division générale a souligné l'insistance de l'appelant à démontrer qu'il ne passait pas plus que 10 à 15 heures par semaine à son entreprise. Étant donné l'ampleur des démarches initiales de l'appelant, l'ensemble des responsabilités assumées par lui-même et l'importance de son investissement de départ, soit 86 000,00 \$, la division générale a considéré comme peu crédible l'affirmation de l'appelant voulant qu'il n'ait consacré qu'environ 10 à 15 heures par semaine aux activités de celle-ci pendant la période au cours de laquelle il a reçu des prestations d'assurance-emploi.

[23] La division générale a déterminé que l'appelant tentait de minimiser son implication dans son entreprise en ce qui concerne le temps consacré, et qu'il n'était pas justifié de donner foi à son témoignage sur le temps consacré à l'entreprise, même s'il avait reçu l'aide d'amis et de membres de sa famille.

[24] La division générale a également considéré que l'appelant a investi 86 000,00 \$ pour le démarrage de son entreprise, soit un financement de 60 000,00 \$ qu'il a lui-même négocié, avec une mise de fonds de 21 000,00 \$ et une subvention de 5 000,00 \$. Il a fait l'acquisition d'une camionnette (GMC Sierra 1500 à cabine double) au coût d'environ 60 000,00 \$ et il a dépensé une somme d'environ 25 000,00 \$ pour l'achat et l'aménagement d'une remorque, utilisée comme salle d'exposition et pour le transport de portes et de fenêtres.

[25] La division générale a souligné que l'entreprise était effectivement déficitaire, mais que rien n'indiquait que l'entreprise de l'appelant était vouée à un échec financier.

[26] La division générale a pris note de l'ampleur de l'investissement de l'appelant dès la création en 2013 et elle a souligné les indices qui ont permis le maintien de l'entreprise, à savoir le recours à un comptable, l'utilisation d'un site Web, d'une ligne commerciale et de publicité.

[27] La division générale a déterminé que l'entreprise de l'appelant se spécialise dans la vente de portes et de fenêtres, la même spécialité que son ancien employeur. Elle a noté que le domaine de la vente de portes et de fenêtres apparaissait comme étant relié au champ d'expertise de l'appelant.

[28] Finalement, la division générale a déterminé que l'appelant avait une intention ou une disponibilité plutôt faible de chercher et d'accepter sans tarder un autre emploi. Elle a conclu que l'appelant avait comme intention première de faire fonctionner l'entreprise qu'il venait de mettre sur pied afin qu'elle soit profitable, et non de chercher et d'accepter sans tarder un nouvel emploi, même s'il a effectivement trouvé un emploi presque trois ans après la création de son entreprise.

[29] Après avoir analysé les six critères prévus à l'article 30(3) du Règlement, la division générale a conclu d'après la preuve soumise que l'appelant n'exerçait pas son emploi ou n'exploitait pas son entreprise dans une mesure si limitée que cet emploi ou cette activité ne constituerait pas normalement son principal moyen de subsistance, conformément au paragraphe 30(2) du Règlement.

[30] Le Tribunal est d'avis que l'application par la division générale du test objectif prévu au paragraphe 30(2) à la situation de l'appelant nous révèle qu'au moins quatre des facteurs pertinents dirigent vers la conclusion que l'engagement de l'appelant dans son entreprise pendant sa période de prestations n'était pas fait dans une mesure si limitée.

[31] Il est de jurisprudence constante qu'à moins de circonstances particulières évidentes, la question de crédibilité doit d'abord être laissée à la division générale qui est mieux en mesure d'en décider. Le Tribunal n'interviendra que s'il devient manifeste que le prononcé de la division générale sur cette question est déraisonnable, dans le contexte de la preuve des faits mis devant elle pour lui permettre d'en décider. Le Tribunal ne trouve aucune raison d'intervenir ici sur la question de crédibilité, comme évaluée par la division générale.

[32] Le Tribunal n'est pas habilité à juger de nouveau une affaire ni à substituer son pouvoir discrétionnaire à celui de la division générale. Les compétences du Tribunal sont limitées par le paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS. À moins que la division générale n'ait pas observé un principe de justice naturelle, qu'elle ait erré en 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, le Tribunal doit rejeter l'appel.

[33] Le Tribunal en vient à la conclusion que la décision de la division générale repose sur les éléments de preuve portés à sa connaissance, et qu'il s'agit d'une décision qui est conforme aux dispositions législatives et à la jurisprudence.

[34] Rien ne justifie l'intervention du Tribunal.

CONCLUSION

[35] L'appel est rejeté.

Pierre Lafontaine

Membre de la division d'appel