



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Citation : *D. A. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2017 TSSDAAE 356

Numéro de dossier du Tribunal : AD-16-1285

ENTRE :

D. A.

Appelant

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Pierre Lafontaine

DATE DE L'AUDIENCE : Le 14 septembre 2017

DATE DE LA DÉCISION : Le 13 octobre 2017

MOTIFS ET DÉCISION

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

INTRODUCTION

[2] En date du 7 octobre 2016, la division générale du Tribunal a conclu que la répartition des sommes que l'appelant avait reçues à titre de pension était fondée aux termes des articles 35 et 36 du *Règlement sur l'assurance-emploi* (Règlement).

[3] L'appelant a déposé une demande de permission d'en appeler devant la division d'appel en date du 13 novembre 2016 après avoir reçu communication de la décision de la division générale en date du 13 octobre 2016. La permission d'en appeler a été accordée le 22 novembre 2016.

MODE D'AUDIENCE

[4] Le Tribunal a déterminé que l'audience de cet appel serait instruite par téléconférence pour les raisons suivantes :

- la complexité de la ou des questions en litige;
- la crédibilité des parties ne figurait pas au nombre des questions principales;
- l'information au dossier, y compris la nature de l'information manquante et la nécessité d'obtenir des clarifications;
- la nécessité de procéder de la façon la plus informelle et rapide possible tout en respectant les règles de justice naturelle.

[5] L'appelant a assisté à l'audience. Me Carole Vary a représenté l'intimée lors de l'audience.

DROIT APPLICABLE

[6] Conformément au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, 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 appliquant le seuil des gains admissibles de l'article 77.95 du Règlement plutôt que celui du paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi).

OBSERVATIONS

[8] L'appelant présente les observations suivantes à l'appui de son appel :

- La division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle et a rendu une décision entachée d'une erreur de droit.
- La clause habilitante, soit l'article 109 de la Loi, balise de façon précise le pouvoir réglementaire quant à l'établissement de projets pilotes. Elle ne permet pas à l'intimée de modifier l'article 19 de la Loi afin d'imposer ses propres barèmes de déductions.

- L'article 54 de la Loi prévoit que l'intimée peut prendre des règlements seulement au sujet des paragraphes 19(3) et 19(4), paragraphes qui ne concernent pas son cas.
- La division générale se devait d'appliquer des mesures correctives vu la non-conformité du Règlement vis-à-vis la Loi.
- L'intimée ne peut agir contrairement à ce que prescrit la Loi, car son engagement serait absolument nul et contraire à l'ordre public.
- L'auteur du projet no 18 et du Règlement a fait une adjonction au texte de la Loi, donc il a modifié celle-ci, ce qui est de la seule prérogative de l'auteur de la Loi, le Parlement du Canada.
- Selon la Loi, sa prestation hebdomadaire de 501 \$ doit être réduite seulement si la rémunération hebdomadaire reçue de 116,10 \$ ou 117,15 \$ dépasserait 125,25 \$ (25 % de 501 \$). Donc, il n'y a pas de déduction à appliquer et le trop-payé qu'on lui a imposé est illégal et contraire à l'ordre public.
- L'article 77.95 du Règlement, par lequel le projet pilote no 18 est établi, n'a pas reçu « l'agrément du gouverneur en conseil » et il n'a donc aucune existence légale.

[9] L'intimée présente les observations suivantes à l'encontre de l'appel :

- Le projet pilote no 18, soit l'article 77.95 du Règlement, peut aller à l'encontre de la Loi en raison du libellé employé à l'article 109 de la Loi qui débute par l'expression « malgré les autres dispositions de la présente loi ».
- Cette expression autorise l'intimée à édicter des règlements qui iraient à l'encontre de la Loi, en autant que le but recherché tombe sous le vocable du pouvoir réglementaire « visant l'établissement et le fonctionnement de projets pilotes ayant pour but de déterminer, après mise à l'essai, quelles modifications pourraient être apportées à la présente loi ou à ses règlements afin de les harmoniser avec les pratiques, les tendances et les modèles suivis

par l'industrie en matière d'emploi ou d'améliorer les services offerts à la population. »

- Un projet pilote adopté par règlement d'une durée maximale de trois ans peut déroger à la Loi.
- Le paragraphe 77.95(3) du Règlement précise que l'article 19 de la Loi est adapté par l'ajout du paragraphe 2.1, lequel exprime clairement que le montant à déduire aux termes du paragraphe 19(2) de la Loi correspond à 50 % de la rémunération jusqu'à concurrence d'un certain montant.
- Pour les fins du projet pilote no 18, le montant à déduire sur les prestations d'assurance-emploi est 50 % de la rémunération. Le prestataire bénéficie donc d'une réduction de la déduction, jusqu'à concurrence de 90 % de la rémunération assurable hebdomadaire du prestataire.
- Le sous-titre de l'article 77.95 du Règlement décrit bien l'objet du projet pilote no 18 : « Projet pilote visant à encourager le prestataire à travailler davantage pendant qu'il reçoit des prestations ».
- En vertu du projet pilote no 18, seulement 50 % des gains sont déduits à compter du premier dollar gagné. L'article 77.95 du Règlement vise donc à vérifier si cette mesure aura pour effet d'encourager davantage les prestataires à travailler tout en recevant des prestations d'assurance-emploi.
- L'intimée peut valablement adopter des règlements dans le cadre d'un projet pilote afin d'établir les déductions à déduire sur les prestations aux termes du paragraphe 19(2) de la Loi.
- La division générale n'a pas commis une erreur en appliquant le seuil des gains admissibles de l'article 77.95 du Règlement qui prévoit la déduction à 50 % des sommes.

NORMES DE CONTRÔLE

[10] Les parties n'ont fait aucune représentation quant à la norme de contrôle applicable.

[11] 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 ».

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

Non 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 [...]

[13] 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. »

[14] 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.

[15] 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

Faits non contestés

[16] L'appelant a présenté une demande initiale de prestations d'assurance-emploi prenant effet le 28 juillet 2013.

[17] Le 5 septembre 2014, l'appelant a joint l'intimée pour lui faire part qu'il recevait une pension de retraite effective depuis le 1er septembre 2013. Il recevait cinq-cent-huit dollars (508 \$) par mois. L'appelant a expliqué à l'intimée qu'il avait fait sa demande de Régime de rente du Québec (RRQ) en juillet 2014. On lui a alors offert la possibilité de revenir en arrière et de remonter jusqu'en septembre 2013. Il a opté pour cette option. Il ne croyait pas que ceci allait avoir une influence sur son dossier d'assurance-emploi.

[18] L'intimée a conclu que la pension de retraite de l'appelant constituait une rémunération et que celle-ci devait être répartie au taux de 116 \$ par semaine de septembre à décembre 2013 et de 117 \$ par semaine de janvier à septembre 2014, au titre des articles 35 et 36 du Règlement. La répartition a occasionnée un trop-payé de 2 641 \$.

[19] Le 8 juin 2015, l'appelant a présenté une demande de révision de la décision de l'intimée ayant trait à la répartition de la rémunération. Il a contesté la méthode de calcul de la répartition de la rémunération. Le 15 juillet 2015, la décision découlant de la révision a été maintenue par l'intimée. L'appelant a alors interjeté appel devant la division générale.

Décision de la division générale

[20] La division générale, en se basant sur la preuve et les arguments présentés par les parties, a conclu que les montants reçus à titre de pension par l'appelant devaient être considérés comme une rémunération en vertu de l'alinéa 35(2) e) du Règlement et qu'ils devaient être repartis en vertu du paragraphe 36(14) du Règlement. De plus, la division générale a conclu que le projet-pilote no 18, établi en vertu de l'article 77.95 du Règlement, avait été correctement mis en en application par l'intimée.

Position des parties en appel

[21] L'appelant soutient que la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle et a rendu une décision entachée d'une erreur de droit. Il fait valoir que la clause habilitante, soit l'article 109 de la Loi, balise de façon précise le pouvoir réglementaire quant à l'établissement de projets pilotes et qu'elle ne permet pas à l'intimée de modifier l'article 19 de la Loi afin d'imposer ses propres barèmes de déductions. Il soutient que l'article 54 de la Loi prévoit que l'intimée peut prendre des règlements seulement au sujet des paragraphes 19(3) et 19(4), paragraphes qui ne concernent pas son cas.

[22] L'appelant soutient également que l'auteur du projet no 18 et du Règlement a fait une adjonction au texte de la Loi, donc il a modifié celle-ci, ce qui est de la seule prérogative de l'auteur de la Loi, soit le Parlement du Canada. De plus, il ajoute que l'article 77.95 du Règlement, par lequel le projet pilote no 18 est établi, n'aurait pas reçu « l'agrément du gouverneur en conseil » et il n'aurait donc aucune existence légale.

[23] Finalement, l'appelant soutient que, selon le paragraphe 19(2) de la Loi, sa prestation hebdomadaire de 501 \$ doit être réduite seulement si la rémunération hebdomadaire reçue de 116,10 \$ ou 117,15 \$ dépasse 125,25 \$ (25 % de 501 \$). Donc il n'y a pas de déduction à appliquer, et le trop-payé qu'on lui a imposé est illégal et contraire à l'ordre public.

[24] L'intimée soutient que le paragraphe 77.95(3) du Règlement précise que l'article 19 de la Loi est adapté par l'ajout du paragraphe 2.1, lequel exprime clairement que le montant à déduire aux termes du paragraphe 19(2) de la Loi correspond à 50 % de la rémunération jusqu'à concurrence d'un certain montant.

[25] L'intimée soutient qu'elle peut valablement adopter des règlements dans le cadre d'un projet pilote afin d'établir les déductions à déduire sur les prestations aux termes du paragraphe 19(2) de la Loi.

Le Tribunal doit décider si la division générale a commis une erreur en appliquant le seuil des gains admissibles de l'article 77.95 du Règlement.

[26] L'appelant ne conteste pas avoir reçu les montants en litige et il ne s'oppose pas à l'application des articles 35 et 36 du Règlement. Il conteste seulement la méthode de calcul de l'intimée qui permet aux prestataires de recevoir un certain montant de rémunération tout en recevant des prestations sans que celles-ci en soient affectées.

[27] Le paragraphe 19(2) de la Loi prévoit spécifiquement certaines déductions des prestations lorsque le prestataire reçoit une rémunération. Il y est prévu ce qui suit :

Rémunération au cours de 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 50 \$, ou vingt-cinq pour cent de son taux de prestations hebdomadaires si celui-ci est de 200 \$ ou plus.

[28] L'application de cette disposition à l'appelant aurait pour effet qu'il n'aurait aucun remboursement à effectuer à l'intimée.

[29] Cependant, le législateur a prévu à l'article 109 de la Loi, la possibilité pour l'intimée de mettre en place des projets pilotes ayant pour but de déterminer, après mise à l'essai, quelles modifications à être apportés à la Loi ou à ses règlements.

[30] La disposition encadre cependant l'exercice de ce pouvoir de l'appelante d'établir des projets pilotes. Les règlements adoptés en vertu de l'article 109 de la Loi, **qui peuvent être contraire aux autres dispositions de la Loi**, doivent cependant permettre une harmonisation avec les pratiques, les tendances et les modèles suivis par l'industrie en matière d'emploi ou permettre une amélioration des services offerts à la population.

[31] L'article 109 de la Loi prévoit une liste non exhaustive des possibles projets pilotes par l'emploi du terme « notamment » : *Banque Nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*

[1990] 2 RCS 1029. La durée d'application d'un tel règlement adopté en vertu de l'article 109 de la Loi est, sauf abrogation anticipée, de trois ans.

[32] Le Tribunal est d'avis que l'article 109 de la Loi permettait à l'appelante de valablement adopter le projet pilote no 18, plus particulièrement, l'article 77.95 du Règlement, afin de prévoir les déductions au titre de l'article 19(2) de la Loi. L'alinéa 54*e*) de la Loi permettait déjà à l'intimée d'établir certains règlements concernant les déductions pour la rémunération reçue par un prestataire pour un emploi dans le cadre d'une prestation d'emploi.

[33] Le sous-titre de l'article 77.95 du Règlement décrit d'ailleurs l'objet du projet pilote no 18 : « Projet pilote visant à encourager le prestataire à travailler davantage pendant qu'il reçoit des prestations ». Ce projet-pilote vise donc à vérifier si cette mesure aura pour effet d'encourager davantage les prestataires à travailler tout en recevant des prestations d'assurance-emploi.

[34] Le projet-pilote no 18 permet manifestement une amélioration des services offerts à la population car il permet de dépasser le seuil prévu à l'article 19(2) de la Loi, soit 25 % du taux de prestations hebdomadaire si celui-ci est de 200 \$ ou plus.

[35] Le Tribunal n'a aucune difficulté à conclure que le projet pilote no 18 vise à améliorer les services offerts à la population, puisqu'il encourage le prestataire à travailler davantage pendant qu'il reçoit des prestations. Le Tribunal conclut que l'intimée pouvait valablement adopter des règlements dans le cadre d'un projet pilote afin d'établir les déductions à déduire sur les prestations aux termes du paragraphe 19(2) de la Loi.

[36] L'article 77.95 du Règlement, qui établit le projet pilote no 18, prévoit ce qui suit à son paragraphe (3) :

77.95 (3) Pour les besoins du projet pilote no 18, l'article 19 de la Loi est adapté par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit :

(2.1) Le montant à déduire en vertu du paragraphe (2) correspond, sauf pour l'application de l'article 13, à :

- a) 50 % de la rémunération, jusqu'à concurrence de 90 % de la rémunération assurable hebdomadaire du prestataire qui a été prise en compte pour établir son taux de prestations hebdomadaires;
- b) 100 % de la rémunération qui est supérieure à 90 % de la rémunération assurable hebdomadaire du prestataire qui a été prise en compte pour établir son taux de prestations hebdomadaires.

[37] Il est vrai qu'à première vue, la rédaction du paragraphe 77.95 (3) du projet pilote no 18 ne semble pas des plus heureuse. L'emploi par l'appelante des mots « le paragraphe 19(2) de la Loi est adapté par adjonction » plutôt que de simplement dire que « le paragraphe 19(2) de la Loi est adapté », comme le prévoit la réglementation établissant le projet pilote no 17, semble créer cette désagréable première impression.

[38] Cependant, une lecture attentive du paragraphe 77.95(3) démontre que le paragraphe 2.1 vise à remplacer le paragraphe 19(2) de la Loi et non à se rajouter. Il indique clairement que « **le montant à déduire en vertu du paragraphe (2)** » de l'article 19 de la Loi, sauf pour l'application de l'article 13, correspond à 50 % de la rémunération, jusqu'à concurrence de 90 % de la rémunération assurable hebdomadaire du prestataire qui a été prise en compte pour établir son taux de prestations hebdomadaires.

[39] Le Tribunal constate d'ailleurs que le paragraphe 77.96 (2) du projet pilote no 18 offre le choix irrévocable au prestataire, sous certaines conditions, de se soumettre au projet pilote no 17, mais ne lui permet cependant pas de se soumettre au paragraphe 19(2) de la Loi.

[40] Le Tribunal conclut que le projet pilote no 18, tel que rédigé, et lu en conjonction avec la Loi, fait preuve d'une précision suffisante et énonce une norme suffisamment intelligible pour pouvoir fonder une décision judiciaire. Il n'y a pas de contradiction entre les diverses dispositions législatives.

[41] Finalement, l'appelant soutient que l'article 77.95 du Règlement, par lequel le projet pilote no 18 est établi, n'aurait pas reçu « l'agrément du gouverneur en conseil » et il n'aurait donc aucune existence légale. Pourtant, il ressort clairement de la Gazette du Canada, Partie II, vol. 146, no 14, que le gouverneur général en conseil a effectivement agréé à l'article 77.95 du

Règlement en date du 19 juin 2012, lequel est entré en vigueur le 20 juin 2012, suite à son enregistrement (AD3-141 à AD3-150).

[42] Pour les raisons susmentionnées, le Tribunal conclut que la division générale a correctement appliqué le seuil des gains admissibles de l'article 77.95 du Règlement, qui prévoit la déduction à 50 % des sommes.

CONCLUSION

[43] L'appel est rejeté.

[44] La division générale n'a pas refusé d'exercer sa compétence et n'a pas commis une erreur de droit en répartissant les revenus de pension de l'appelant à 50 % des sommes en vertu de l'article 77.95 du Règlement.

Pierre Lafontaine

Membre de la division d'appel