



Social Security  
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité  
sociale du Canada

Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c. D. L.*, 2017 TSSDAAE 358

Numéro de dossier du Tribunal : AD-17-319

ENTRE :

**Commission de l'assurance-emploi du Canada**

Appelante

et

**D. L.**

Intimé

---

**DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**  
**Division d'appel**

---

DÉCISION RENDUE PAR : Pierre Lafontaine

DATE DE L'AUDIENCE : Le 21 septembre 2017

DATE DE LA DÉCISION : Le 13 octobre 2017

## MOTIFS ET DÉCISION

### DÉCISION

[1] L'appel est accueilli, la décision de la division générale est annulée et l'appel de l'intimé devant la division générale est rejeté.

### INTRODUCTION

[2] En date du 21 mars 2017, la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) a conclu que l'appelante n'avait pas démontré que le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi) ne s'appliquait pas à l'intimé quant à la répartition de ses gains.

[3] L'appelante a déposé une demande de permission d'en appeler à la division d'appel en date du 10 avril 2017. La permission d'en appeler a été accordée le 1er mai 2017.

### MODE D'AUDIENCE

[4] Le Tribunal a déterminé que l'audience de cet appel serait tenue par vidéoconférence et 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;
- l'appelante et d'autres parties sont représentées;
- la nécessité de procéder de la façon la plus informelle et rapide possible tout en respectant les règles de justice naturelle.

[5] Lors de l'audience, l'appelante était représentée par Me Carole Vary. L'intimé a assisté à l'audience accompagné de son représentant, Me Alexis Deschênes.

## **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 du paragraphe 19(2) de la Loi sans égard à l'article 77.95 du *Règlement sur l'assurance-emploi* (Règlement).

[8] L'appelante présente les observations suivantes au soutien de son 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 « [m]algré les autres dispositions de la présente loi »;
- Cette expression autorise l'appelante à édicter des règlements qui iraient à l'encontre de la Loi, dans la mesure où 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 en vertu 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 des 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 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'appelante peut valablement adopter des règlements dans le cadre d'un projet pilote afin d'établir les déductions à déduire des prestations aux termes du paragraphe 19(2) de la Loi;
- La division générale a commis une erreur en appliquant le seuil des gains admissibles du paragraphe 19(2) de la Loi sans égard à l'article 77.95 du Règlement, qui prévoit la déduction à 50 % des sommes.

[9] L'intimé soumet les observations suivantes à l'encontre de l'appel de l'appelante :

- L'appelante n'a aucunement fait mention du projet pilote no 18 (art. 77.95 du Règlement) et de son application au présent cas dans son argumentation écrite devant la division générale;
- L'appelante tente de recommencer l'audience de première instance dans le cadre du présent appel alors qu'elle n'a qu'elle-même à blâmer pour ne pas s'être acquittée de son fardeau de preuve devant la division générale;
- Le principe voulant que *nul ne peut invoquer sa propre turpitude* doit ici s'appliquer car l'appelante s'est elle-même privée de l'occasion de présenter ses observations lors de l'audience devant la division générale au sujet de l'application du projet pilote no 18;
- La division générale a rendu sa décision suivant son interprétation des faits et du droit en vigueur et n'a pas erré en concluant que l'appelante n'avait pas démontré que le paragraphe 19(2) de la Loi ne s'appliquait pas à l'intimé;
- Au surplus, le principe général *de minimis non curat lex* voulant que l'on ne saisisse pas les tribunaux de litiges sans importance devrait inciter la division d'appel à rejeter la demande de l'appelante, compte tenu des sommes en litige;
- Le projet pilote no 18 est invalide car il entre en conflit avec l'article 19 de la Loi;
- Le projet pilote va manifestement, et précisément, à l'encontre de l'article 19 de la Loi en proposant une façon tout à fait nouvelle et différente de comptabiliser la rémunération assurable;
- Il appert qu'il y a contrariété en l'espèce car il est impossible d'appliquer et la méthode de calcul de l'article 19 de la Loi et celle du projet pilote no 18;

- La Cour fédérale a déjà statué qu'« [e]n cas de conflit entre la loi et un de ses règlements d'application, l'on doit considérer que la loi prévaut, et que le règlement doit lui être subordonné »;
- L'article 109 de la Loi permet une certaine flexibilité pour les fins de l'établissement de projets pilotes ponctuels et exploratoires, mais cela ne saurait être une autorisation de contredire directement une disposition législative adoptée par le Parlement du Canada, et encore moins d'en faire une nouvelle norme applicable à tous;
- Le projet-pilote no 18 est invalide car il n'est pas conforme à la clause habilitante;
- La clause habilitante, soit l'article 109 de la Loi, balise de façon précise le pouvoir réglementaire quant à l'établissement de projets pilotes;
- Un projet pilote doit viser à déterminer quelles modifications doivent être apportées, soit pour harmoniser des pratiques, soit pour améliorer les services offerts à la population;
- Puisque le projet pilote no 18 ne vise pas à harmoniser les pratiques, celui-ci doit viser l'amélioration des services offerts à la population pour être conforme à la clause habilitante;
- L'application du projet pilote à l'intimé a pour conséquence qu'il se voit réclamer la somme de 800 \$ par l'appelante, soit la moitié de chaque dollar qu'il a gagné pendant la période pertinente. À l'opposé, suivant l'article 19 de la Loi adopté par le législateur, l'intimé n'aurait eu aucune somme à rembourser;
- Un projet pilote qui pénalise des prestataires en réduisant leurs prestations ne saurait viser une amélioration des services offerts à la population;
- Le projet pilote no 18 n'est pas conforme à la clause habilitante;

- Le projet pilote no 18 est invalide car il est imprécis. Un règlement ne doit pas être atteint du vice d'imprécision;
- Le projet pilote ajoute, ou adapte par addition, une nouvelle méthode de calcul à celle déjà comprise au paragraphe 19(2) de la Loi;
- Le paragraphe 19(2) de la Loi et son contenu sur les déductions de rémunération demeurent en vigueur, mais sont contredits par l'ajout réglementaire du paragraphe 19(2.1) de la Loi;
- Les deux méthodes de calcul sont antinomiques, proposant chacune une façon différente de procéder;
- Le texte du projet pilote no 18, tel qu'il est rédigé et lu en conjonction avec la Loi, ne fait pas preuve d'une précision suffisante et n'énonce pas une norme suffisamment intelligible pour pouvoir fonder une décision judiciaire. Le projet pilote no 18 est donc atteint du vice d'imprécision;
- Le projet pilote no 18 est invalide car il affecte des droits acquis;
- Le projet pilote no 18 vient enlever à l'intimé son droit à ce qu'il puisse gagner sans pénalité des revenus d'environ 125 \$ par semaine. Ainsi, ce règlement vient porter atteinte à un droit qui était acquis par l'intimé par application de l'article 19 de la Loi.

## **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'intimé a présenté une demande initiale de prestations d'assurance-emploi prenant effet le 7 septembre 2014.

[17] Le 24 mai 2016, l'appelante a avisé l'intimé que la somme de 2900 \$ reçue d'un contrat exécuté pour une commission scolaire constituait une rémunération à répartir sur ses prestations d'assurance-emploi. Puisque son contrat s'est échelonné du 26 mai 2014 au 12 décembre 2014, le montant de 2900 \$ a été réparti également sur la durée du contrat, soit 29 semaines. Le montant de 2900 \$, divisé par 29 semaines, donne 100 \$ de revenu net par semaine. Par conséquent, une somme de 100 \$ par semaine a été répartie par l'appelante sur les prestations

d'assurance-emploi de l'intimé du 7 septembre au 13 décembre 2014. Le 28 mai 2016, un avis de dette de 800 \$ a été transmis à l'intimé.

[18] Le 20 juin 2016, l'intimé a présenté une demande de révision de la décision de l'appelante ayant trait à la répartition de la rémunération. Il a contesté la méthode de calcul de la répartition de la rémunération. Le 15 juillet 2016, la décision a été maintenue par l'appelante après révision. Le 16 août 2016, l'intimé a interjeté appel de la décision de révision de l'appelante datée du 15 juillet 2016.

### **Décision de la division générale**

[19] La division générale a déterminé que les sommes reçues par l'intimé n'étaient pas en litige et que l'intimé ne s'opposait pas à l'application des articles 35 et 36 du Règlement. Après avoir souligné que la Loi permettait que les prestataires reçoivent un certain montant de rémunération tout en recevant des prestations sans que celles-ci en soient affectées, la division générale a conclu qu'il n'avait pas été démontré par l'appelante que le paragraphe 19(2) de la Loi ne s'appliquait pas à l'intimé. Elle a donc accueilli l'appel de l'intimé.

### **Position des parties en appel**

[20] Dans un premier temps, il est vrai que l'appelante n'a fait aucune représentation devant la division générale concernant l'article 77.95 du Règlement, soit le projet pilote no 18. Cependant, le présent dossier soulève une question d'interprétation législative qui se doit d'être considérée par le Tribunal.

[21] L'appelante 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.

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

[23] L'intimé soutient que le projet pilote no 18 est invalide car il est imprécis, entre en conflit avec l'article 19 de la Loi et n'est pas conforme à la clause habilitante. Il plaide que le projet pilote ajoute, ou adapte par addition, une nouvelle méthode de calcul à celle déjà comprise au paragraphe 19(2) de la Loi et que les deux méthodes de calcul sont antinomiques, proposant chacune une façon différente de procéder.

[24] L'intimé soutient que le projet pilote no 18 pénalise les prestataires. Le projet pilote no 18 vient enlever à l'intimé son droit acquis à ce qu'il puisse gagner sans pénalité des revenus d'environ 125 \$ par semaine. L'application du projet pilote à l'intimé a pour conséquence qu'il se voit réclamer la somme de 800 \$ par l'appelante, soit la moitié de chaque dollar qu'il a gagné pendant la période pertinente. À l'opposé, suivant l'article 19 de la Loi adopté par le législateur, l'intimé n'aurait eu aucune somme à rembourser.

**Le Tribunal doit décider si la division générale a commis une erreur en appliquant le seuil des gains admissibles du paragraphe 19(2) de la Loi sans égard à l'article 77.95 du Règlement.**

[25] L'intimé ne conteste pas avoir reçu les sommes 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'appelante qui permet aux prestataires de recevoir un certain montant de rémunération tout en recevant des prestations sans que celles-ci en soient affectées.

[26] Le paragraphe 19(2) de la Loi prévoit explicitement 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.

[27] L'application de cette disposition à l'intimé aurait pour effet qu'il n'aurait aucun remboursement à effectuer à l'appelante.

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

[29] 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 contraires 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.

[30] 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.

[31] 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 en application du paragraphe 19(2) de la Loi. L'alinéa 54e) de la Loi permettait déjà à l'appelante 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.

[32] 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.

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

[34] 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'appelante pouvait valablement adopter des règlements dans le cadre d'un projet pilote afin d'établir les déductions à déduire des prestations aux termes du paragraphe 19(2) de la Loi.

[35] L'intimé plaide que le projet pilote no 18 ajoute, ou adapte par addition, une nouvelle méthode de calcul à celle déjà comprise au paragraphe 19(2) de la Loi. Il soutient que le paragraphe 19(2) de la Loi et son contenu sur les déductions de rémunération demeurent en vigueur, mais sont contredits par l'ajout réglementaire du paragraphe 19(2.1) de la Loi. Les deux méthodes de calcul seraient donc antinomiques puisqu'elles proposent une façon différente de calculer les déductions.

[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 heureuses. 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 s'y 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 qu'il est 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'intimé soutient que le projet pilote no 18 vient lui enlever son droit à ce qu'il puisse gagner sans pénalité des revenus d'environ 125 \$ par semaine. Ainsi, ce règlement viendrait porter atteinte à un droit qui lui était acquis par l'application de l'article 19 de la Loi.

[42] Le projet pilote no 18 vise les prestataires ayant fait une demande de prestations au cours de la période commençant le 5 août 2012 et se terminant le 1er août 2015. L'intimé a présenté une demande initiale de prestations d'assurance-emploi prenant effet le 7 septembre 2014. Il ne saurait être question ici de droit acquis puisque la situation juridique de l'intimé n'était pas constituée au moment de l'entrée en vigueur du paragraphe 77.95(3) du Règlement.

[43] Pour les raisons susmentionnées, le Tribunal conclut que la division générale a commis une erreur en appliquant le seuil des gains admissibles du paragraphe 19(2) de la Loi sans égard à l'article 77.95 du Règlement, qui prévoit la déduction à 50 % des sommes.

## **CONCLUSION**

[44] L'appel est accueilli, la décision de la division générale est annulée et l'appel de l'intimé devant la division générale est rejeté.

[45] L'article 77.95 du Règlement a préséance sur le seuil de gains admissibles du paragraphe 19(2) de la Loi.

Pierre Lafontaine

Membre de la division d'appel