



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *J. S. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2017 TSSDAAE 431

Numéro de dossier du Tribunal : AD-17-579

ENTRE :

J. S.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Shirley Netten

DATE DE L'AUDIENCE : Le 17 novembre 2017

DATE DE LA DÉCISION : Le 8 décembre 2017

MOTIFS ET DÉCISION

COMPARUTIONS

Appelante : J. S.
Représentante de l'intimée : S. Prud'Homme
Observateur : C. S.

APERÇU

[1] En avril 2014, l'appelante fit la demande de prestations de maternité et parentales selon la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi), en choisissant une exemption de remplir les déclarations aux deux semaines. Tel qu'exigé à l'art. 26.2 du *Règlement sur l'assurance emploi* (Règlement), dans sa demande elle consentit à informer immédiatement Service Canada si elle travaillait, si elle recevait des sommes ou si toute situation ayant une incidence sur ses prestations survenait, pendant qu'elle en recevait. Elle consentit aussi à confirmer à Service Canada, à la suite de son dernier paiement, qu'elle avait déclaré toute situation ou tous gains ayant une incidence sur ses prestations.

[2] L'appelante reçut, par dépôt direct, des prestations de maternité et parentales du 11 mai 2014 au 25 avril 2015. À la suite d'une demande subséquente de prestations faite en 2016, l'intimé apprit que l'appelante était en fait retournée au travail le 2 février 2015. Après avoir été mise au courant en août 2016 des gains non signalés, l'appelante avisa qu'elle avait écrit à Service Canada en janvier 2015 à propos de son plan de retourner au travail en février 2015. Elle écrivit qu'elle [traduction] « n'était pas certaine du temps de traitement, et qu'elle savait qu'ils la contacteraient éventuellement. Le temps a passé et je suis contente que nous démêlions tout ça maintenant. » Le trop-payé de 6 168 \$ qui en résulte (pour les prestations parentales payées entre le 2 février et le 25 avril 2015) n'avait pas été contesté par l'appelante.

[3] Comme indiqué dans sa décision du 18 octobre 2016, l'intimée détermina que l'appelante n'avait pas déclaré les gains de son emploi entre février et avril 2015 (qui couvrent sept périodes de deux semaines) et conclut qu'elle avait « fait ces fausses déclarations en toute connaissance de cause ». Une pénalité a été imposée « pour 7 fausses déclarations » et un avis de violation a été émis. À la suite de la révision, l'intimée a maintenu ses décisions, mais a réduit la pénalité à cause de circonstances atténuantes.

[4] L'appel de l'appelante au Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal), en ce qui a trait à la pénalité et à la violation, a été rejeté par la division générale du Tribunal le 17 juillet 2017. J'ai accordé la permission d'en appeler de cette décision le 15 septembre 2017.

ANALYSE

[5] L'historique de cet appel reflète de la confusion pour ce qui est de l'application des pénalités décrites aux al. 38(1)*a*) et *e*) de la Loi dans le contexte d'une exemption de produire des déclarations aux deux semaines et aux versements des prestations par dépôt direct. Voici le libellé des dispositions relatives aux pénalités :

38 (1) Lorsqu'elle prend connaissance de faits qui, à son avis, démontrent que le prestataire ou une personne agissant pour son compte a perpétré l'un des actes délictueux suivants, la Commission peut lui infliger une pénalité pour chacun de ces actes :

a) à l'occasion d'une demande de prestations, faire sciemment une déclaration fausse ou trompeuse; [...]

e) sciemment négocier ou tenter de négocier un mandat spécial établi à son nom pour des prestations au bénéfice desquelles on n'est pas admissible; [...].

[6] Comme il a été reconnu par l'intimée, l'al. 38(1)*c*) (qui traite de l'omission de déclarer certains gains) est devenue inopérante en août 2001 à la suite de l'abrogation de l'article 15 du Règlement. De plus, aucune pénalité n'a été déterminée spécifiquement en lien aux obligations d'un prestataire (si des déclarations aux deux semaines ne sont pas remplies) de déclarer sans délai des gains, et de confirmer l'admissibilité et les gains à la fin de la période de prestations, conformément à l'art. 26.1 du Règlement.

[7] La décision initiale de l'intimée du 18 octobre 2016 n'avait pas identifié la disposition selon laquelle la pénalité de l'appelante avait été imposée, se référant seulement à de « fausses déclarations ». Des notes dans le memorandum de Service Canada sous-jacent daté du même jour incluaient ce qui suit : [traduction] « Conformément à l'article 38 de la Loi, la Commission peut infliger une pénalité pour toute fausse déclaration faite sciemment par le prestataire ». « Une fausse déclaration a été faite. Oui. Une fausse déclaration a été faite sciemment. Oui. »

Une fausse déclaration a été faite sciemment. Oui.»; et « la prestataire accepta 7 dépôts directs. »

[8] La décision découlant d'une révision de l'intimée datée du 25 novembre 2016¹ ne mentionne aucun fondement pour la pénalité. Le memorandum du 30 novembre 2016, indiquait le « critère juridique » ainsi « pour l'imposition d'une pénalité, la fausse déclaration doit avoir été faite en "connaissance de cause" ». Après avoir examiné le manque de contact entre mai 2015 et septembre 2016 et l'absence de demande de renseignements, l'agent de Service Canada a conclu ce qui suit :

[traduction]

[...] la preuve suggère de façon raisonnable que la prestataire a fait des déclarations fausses ou trompeuses en connaissance de cause en négociant sciemment des paiements pour lesquels elle n'était pas admissible à recevoir et en omettant d'informer la Commission des sommes qu'elle recevait pendant qu'elle bénéficiait de prestations d'assurance-emploi.

[9] L'intimée n'a pas clarifié la disposition législative pour la pénalité dans ses observations à la division générale, qui affirmaient que l'appelante avait « fait de fausses déclarations en faisant sciemment des déclarations fausses ou trompeuses lorsqu'elle avait accepté les versements de prestation pour lesquels elle savait qu'elle n'était pas admissible à recevoir. »

[10] En rejetant l'appel de l'appelante, la division générale a omis d'identifier la disposition législative applicable. Toutefois, la division générale confirma l'imposition de la pénalité, traitant la question de savoir si l'appelante avait fait de fausses déclarations comme suit;

[traduction]

Est-ce que les déclarations étaient faites sciemment pas l'appelante?

[39] Le Tribunal juge que l'appelante n'a pas rapporté ses gains avec exactitude lorsqu'elle est retournée au travail. Le Tribunal détermina qu'elle avait attendu jusqu'à ce que Service Canada ait commencé une enquête à ce sujet en septembre 2016. En revanche, elle avait eu la chance de contacter Service Canada à tout moment pendant 2015 et en 2016, car elle savait qu'elle avait reçu des prestations d'assurance-emploi

¹ Il n'est pas clair pourquoi cette lettre était datée avant que la décision ait apparemment été rendue le 30 novembre 2016.

pour lesquels elle n'était pas admissible et qu'elle avait accepté la responsabilité de les déclarer exactement. Le Tribunal conclut que la prétendue lettre n'a pas été reçue, elle ne récrivit pas d'autre lettre, elle ne continua pas d'appeler et elle ne se rendit pas au bureau de Service Canada lorsqu'elle savait qu'elle avait reçu et accepté 7 versements de prestations d'assurance-emploi pour lesquels elle n'était pas admissible. Le Tribunal reconnaît que l'appelante déclara que ses amis lui avaient dit que la Commission de l'assurance-emploi du Canada allait éventuellement la contacter. Toutefois, le Tribunal conclut qu'attendre jusqu'à ce qu'une enquête de la Commission commence ne dispense pas l'appelante de ses responsabilités d'informer la Commission de son retour au travail et de la rémunération qu'elle a reçue de son employeur parce qu'elle était retournée au travail plus tôt. Le Tribunal reconnaît que l'appelante affirma qu'elle avait envoyé une lettre en janvier 2015; toutefois, elle savait qu'elle avait reçu des prestations d'assurance-emploi pour 7 paiements consécutifs pour lesquels elle n'était pas admissible et que sa responsabilité était d'informer la Commission de tout changement pendant ses prestations de maternité et parentales.

[40] Le Tribunal conclut que l'appelante **savait sciemment qu'elle avait fait de fausses déclarations à la Commission lorsqu'elle avait omis de déclarer ses gains** après qu'elle soit retournée au travail pendant son congé parental. Il y avait **sept fausses déclarations, car elle avait accepté sept paiements d'assurance-emploi** pour lesquels elle n'était pas admissible.

[mis en évidence par le soussigné]

[11] La division générale a par la suite réitéré sa conclusion de savoir que l'appelante avait fait des déclarations fausses ou trompeuses « car elle avait accepté des prestations pour lesquelles elle n'était pas admissible » et « n'avait pas fait pris de mesures additionnelles concluantes. »

[12] Un des moyens d'appel prévu par la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (LMEDS) est que la division générale a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée qu'elle tira de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance (al. 58(1)c)). Dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93, il a été établi que les normes de contrôle applicables au contrôle judiciaire d'une décision rendue par un décideur administratif ne doivent pas être appliquées automatiquement par un organisme administratif d'appel spécialisé. Un tel organe d'appel doit plutôt s'en tenir aux moyens d'appel établis par sa loi constitutive. Le libellé de

l'alinéa 58(1)c) exige de la part de la division d'appel une certaine déférence relativement aux erreurs de fait : pour que l'appel soit accueilli, la conclusion de fait contestée doit non seulement être déterminante (« a fondé sa décision sur ») et être inexacte (« erronée »), mais doit également avoir été tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans que la division générale n'ait tenu compte des éléments portés à sa connaissance.

[13] Je suis d'accord avec l'appelante que la détermination de la division générale voulant qu'elle ait fait de fausses représentations était une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire. Une omission (comme l'omission de déclarer, ou l'inaction après avoir reçu un dépôt direct) ne constitue pas une « déclaration »; plutôt, une déclaration nécessite une action, qu'elle soit verbale, écrite ou visuelle ou sous une autre forme. Il n'est pas controversé que l'appelante ait reçu ses prestations par dépôt direct, ne nécessitant aucune action de sa part. Il n'est aussi pas controversé que l'appelante n'avait pas à remplir, et n'ait pas rempli, de déclarations aux deux semaines. Elle n'a fait aucune déclaration pour ce qui est de sa rémunération entre février et avril 2015 et, par conséquent, il ne peut y avoir de fausses déclarations. Rien ne suggère que l'estimation originale de l'appelante de la durée de son congé parental en avril 2014 était sciemment fausse, à ce moment-là. À mon avis, il n'y a pas d'élément de preuve porté à la connaissance de la division générale qui puisse appuyer de fausses déclarations. Cette conclusion de fait était importante pour la décision, erronée et tirée de façon abusive, c.-à-d. contradictoire à la preuve; en d'autres termes, c'était une conclusion de fait erronée comme prévu à l'al. 58(1)c) de la LMEDS. La représentante de l'intimée reconnaît qu'il n'y a pas d'observations dans les circonstances de cet appel, et elle acquiesce à ce que l'al. 38(1)a) ne s'appliquait pas aux faits. Elle admet qu'une erreur susceptible de contrôle a été faite par la division générale.

[14] Conformément à l'art. 59 de la LMEDS, je peux (entre autres choses) rendre une décision que la division générale aurait dû rendre. Les deux parties sont d'accord que c'est approprié dans les circonstances de cet appel.

[15] Il est reconnu que, en l'absence de déclaration fausse ou trompeuse, l'al. 38(1)a) ne peut s'appliquer. À l'audience de cet appel, la représentante de l'intimée a soutenu que la pénalité de l'appelante était, ou aurait dû être, imposée conformément à l'al. 38(1)e) de la Loi et qu'aucune

autre disposition relative à une pénalité ne s'applique. Le texte pertinent est réitéré ici pour faciliter les choses :

e)sciemment négocier ou tenter de négocier un mandat spécial établi à son nom pour des prestations au bénéfice desquelles on n'est pas admissible;

[16] La représentante de l'intimée nota, correctement, que l'appelante faisait l'objet d'un mandat spécial établi à son nom. Bien que la terminologie puisse être difficile à comprendre pour une non-initiée, l'article 77 de la Loi explique que les prestations d'assurance-emploi sont « payées par mandats spéciaux tirés sur le receveur général » et délivrés sous forme électronique ou par chèque.

[17] La représentante de l'intimée s'appuyait également sur l'outil de référence d'Emploi et Développement social Canada, le *Guide de la détermination de l'admissibilité* (Guide), pour justifier sa position voulant que le moyen avec lequel un mandat est délivré ne soit pas important, que ce soit par chèque ou par dépôt direct dans le compte de la prestataire. Les chapitres 18.4.4.5 et 18.4.4.6 du Guide incluent les directives suivantes :

Voici le raisonnement utilisé par la Commission pour établir qu'un prestataire ne présentant pas de déclaration a fait un acte délictueux :

l'alinéa 38(1)e) de la LAE précise qu'être le bénéficiaire d'un mandat spécial négocié sciemment auquel le prestataire n'était pas admissible est un acte qui justifie une pénalité;

le paragraphe 77(2) de la LAE lie tous les paiements versés du fonds de l'assurance-emploi, par mandat ou transfert électronique de fonds, à la définition d'un mandat spécial;

même si un prestataire utilise le service de dépôt direct, le fait d'accepter un paiement peut être défini comme accepter sciemment un paiement auquel il n'était pas admissible.

Chaque dépôt direct pour une ou deux semaines de prestations constitue un acte délictueux aux fins du calcul du montant de la pénalité établi selon la Loi.

[...]

Une personne qui encaisse un mandat d'assurance-emploi signifie qu'elle accepte le paiement des prestations. Il importe peu que le mandat soit

émis sous forme de chèque ou déposé directement dans le compte en banque de la personne. En vertu de l'alinéa 38(1)e) de la LAE, la Commission peut compter un acte délictueux pour chaque mandat encaissé si les faits au dossier démontrent que la personne savait qu'elle n'était pas admissible aux prestations.

[18] Les auteurs du Guide rendent donc égaux « sciemment accepter un paiement » par dépôt direct avec « sciemment négocier un paiement »². Je ne suis pas d'accord : « négocier » un mandat exige une action plutôt qu'une inaction, et se réfère vraisemblablement à encaisser un chèque. Qui plus est, la Cour d'appel fédérale est aussi en désaccord avec l'interprétation du Guide³, comme indiqué dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Tamber*, 2009 CAF 351 :

[3] Le juge-arbitre n'a cependant commis aucune erreur en concluant que les infractions qui auraient été commises en contravention des alinéas 38(1)a) ou e) de la Loi, suivant l'allégation voulant que le prestataire ait fait des déclarations fausses ou trompeuses à l'égard des dépôts directs, n'ont pas été démontrées devant le conseil arbitral.

[4] Nous estimons notamment que **les prestations qui ont été versées directement sur le compte du prestataire ne permettent pas logiquement de conclure que le prestataire tombe sous le coup de l'alinéa 38(1)e).**

[mis en évidence par la soussignée]

[19] J'ai donné l'occasion aux parties de soumettre des observations relatives à l'arrêt *Tamber* et en conséquence, la Commission a maintenant concédé ce point. Je suis tenue de respecter la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Tamber*, car elle est déterminante dans l'enjeu de cet appel. Il n'y a pas de fondement sur lequel une pénalité aurait pu être imposée à l'appelante selon l'al. 38(1)e) puisque les paiements en février, mars et avril 2015 ont été reçus par dépôts directs.

[20] En définitive, la pénalité imposée à l'appelante en octobre 2016, peu importe si elle avait été imposée en application des al. 38(1)a) ou e), doit être annulée. Conformément à l'art. 7.1 de la Loi, une violation entraîne l'imposition d'une pénalité ou une conclusion de

² L'auteur du Guide caractérise aussi l'acceptation d'un dépôt direct comme une « fausse déclaration » (même en référence à une pénalité selon l'al. 38(1)e)), vraisemblablement contribuant à la confusion pour ce qui est de la détermination d'une « fausse déclaration » dans la situation de l'exemption de déclaration.

³ L'arrêt *Tamber* n'est pas mentionné dans le chapitre 18 du Guide et il n'est pas clair quand 18.4.4.5 et 18.4.4.6 ont été écrits.

culpabilité relativement à certaines offenses. Conséquemment, en annulant la pénalité, l'avis de violation est aussi annulé.

[21] Je mets l'accent sur le fait que l'annulation de la pénalité et de la violation de l'appelante découle de l'application directe des al. 38(1)*a*) et *e*) tels qu'écrits. Cette décision n'excuse d'aucune manière la longue période d'inaction de l'appelante (après ses tentatives initiales) relativement aux prestations qu'elle a reçues et pour lesquelles elle n'était pas admissible.

DÉCISION

[22] L'appel est accueilli. La décision de juillet 2017 de la division générale est annulée, et est par conséquent substituée par la décision suivante :

La pénalité imposée à l'appelante, en octobre 2016, et modifiée en novembre 2016, est annulée. L'avis de violation correspondant, émis en octobre 2016 et confirmé en novembre 2016, est annulé.

Shirley Netten
Membre de la division d'appel