



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *I. J. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2018 TSS 267

Numéro de dossier du Tribunal : AD-17-23

ENTRE :

I. J.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Stephen Bergen

DATE DE LA DÉCISION : Le 26 mars 2018

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli en partie.

APERÇU

[2] L'appelante (prestataire) a présenté une demande de prestations régulières d'assurance-emploi (AE) le 13 novembre 2014, et des prestations régulières et de maladie lui ont été versées pour la période du 14 décembre 2014 au 31 octobre 2015. Lorsqu'elle a appris que la prestataire était à l'extérieur du Canada du 4 décembre 2014 au 30 avril 2015, l'intimée, la Commission de l'assurance-emploi du Canada, a déterminé que la prestataire n'était pas admissible à des prestations pendant son absence. La Commission a aussi déterminé que la prestataire n'était pas en mesure de prouver qu'elle était disponible pour travailler, et qu'elle a fait sciemment une série de fausses représentations. Par conséquent, la Commission a infligé une pénalité de 5 000 \$ et a émis un avis de violation « très grave ». En réponse à la demande de réexamen de la prestataire, la Commission a réduit la pénalité à 2 000 \$ et a annulé son avis de violation. La Commission a maintenu sa décision selon laquelle la prestataire était à l'extérieur du Canada et non disponible pour travailler.

[3] La prestataire a ensuite interjeté appel devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. Dans une décision datée du 1^{er} décembre 2016, la division générale a partagé l'avis de la Commission selon lequel la prestataire devrait être inadmissible aux bénéfices pendant la période de son absence du Canada. La division générale a ensuite établi que la prestataire devrait être inadmissible pendant la même période parce qu'elle n'avait pas démontré qu'elle était disponible pour travailler. La division générale a confirmé que la prestataire a fait sciemment de fausses déclarations lorsqu'elle a déclaré à de nombreuses reprises qu'elle n'était pas à l'extérieur du Canada pendant la période où elle se trouvait à l'extérieur du Canada. La division générale a aussi établi que la Commission avait exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judicieuse au moment de fixer le montant de la pénalité.

[4] La permission d'en appeler devant la division d'appel a été accordée le 21 septembre 2017, et l'appel a été instruit le 6 février 2018. L'appel est rejeté pour ce qui a trait

à l'inadmissibilité pendant la période où la prestataire était à l'extérieur du Canada. L'appel est accueilli pour ce qui est des enjeux de la disponibilité à travailler, la fausse représentation et la pénalité appropriée.

QUESTIONS EN LITIGE

[5] La division générale a-t-elle commis une erreur de droit ou fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée lorsqu'elle a établi que la prestataire était à l'extérieur du Canada du 4 décembre 2014 au 30 avril 2015, et qu'elle était donc inadmissible au bénéfice des prestations au titre de l'article 37 de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE)?

[6] La division générale a-t-elle fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée lorsqu'elle a établi que la prestataire avait omis de prouver qu'elle était disponible pour travailler pendant la période où elle était à l'extérieur du Canada, au titre du paragraphe 18(1) de la Loi sur l'AE?

[7] La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que la prestataire a fait sciemment de fausses déclarations?

[8] La division générale a-t-elle commis une erreur de fait ou de droit en concluant que la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire judicieusement lorsqu'elle a fixé le montant de la pénalité pour fausse déclaration?

ANALYSE

Norme de contrôle

[9] Les observations écrites de la Commission laissent entendre qu'elle juge comme étant appropriée l'analyse de la norme de contrôle. Cependant, la Commission ne soutient pas particulièrement que je devrais appliquer les normes de contrôle ou que la norme de la décision raisonnable est appropriée.

[10] Je reconnais que les moyens d'appel prévus au paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS) sont très semblables aux motifs habituels de contrôle judiciaire, et cela donne à penser que les normes de contrôle

pourraient également s'appliquer en l'espèce. Cependant, la jurisprudence récente de la Cour d'appel fédérale n'a pas insisté sur le fait que les normes de contrôle doivent être appliquées, et je n'estime pas cela soit nécessaire.

[11] Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Jean*, 2015 CAF 242, la Cour d'appel fédérale a déclaré qu'elle n'était pas tenue de trancher la norme de contrôle que la division d'appel doit appliquer, mais elle a affirmé entre autres qu'elle n'était pas convaincue que les décisions de la division d'appel devaient faire l'objet d'une analyse de la norme de contrôle. La Cour a remarqué que la division d'appel a autant d'expertise que la division générale et qu'elle n'est donc pas tenue de faire preuve de déférence.

[12] De plus, la Cour a souligné qu'un tribunal d'appel administratif n'a pas les pouvoirs de contrôle et de surveillance exercés par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

[13] Dans la récente affaire *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93, la Cour d'appel fédérale a directement abordé la norme de contrôle appropriée, mais dans le contexte d'une décision rendue par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Dans cette affaire, la Cour a conclu que les principes ayant guidé le rôle des cours quant au contrôle judiciaire de décisions administratives ne s'appliquent pas dans une structure administrative à plusieurs niveaux, et que les normes de contrôle devraient uniquement être appliquées si leur application est prévue par la loi habilitante.

[14] La loi habilitante concernant les appels administratifs des décisions en matière d'assurance-emploi est la Loi sur le MEDS, et celle-ci ne prévoit pas qu'un examen doive être effectué conformément aux normes de contrôle.

[15] D'autres décisions de la Cour d'appel fédérale semblent approuver l'application des normes de contrôle (comme *Hurtubise c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 147, et *Thibodeau c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 167). Néanmoins, la Cour d'appel fédérale ne semble pas avoir une position uniforme sur l'applicabilité de cette analyse dans un processus d'appel administratif.

[16] Je suis d'accord avec la décision de la Cour dans l'arrêt *Jean*, lorsqu'elle a mentionné l'un des moyens prévus au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS et souligné ce qui suit : « Il n'est nul besoin de greffer à ce texte la jurisprudence qui s'est développée en matière de contrôle judiciaire ». J'examinerai l'appel en renvoyant aux moyens d'appel prévus dans la Loi sur le MEDS seulement, et non au [traduction] « caractère raisonnable » ou à la norme de contrôle.

Principes généraux

[17] La division générale doit examiner et apprécier les éléments de preuve portés à sa connaissance, et tirer des conclusions de fait. Elle est également tenue d'appliquer la loi. La loi inclut les dispositions législatives prévues dans la Loi sur l'AE et dans le *Règlement sur l'assurance-emploi* qui sont pertinentes aux questions en litige, et peut également inclure des décisions des tribunaux dans lesquels les dispositions législatives ont été interprétées. Enfin, la division générale doit appliquer le droit aux faits pour tirer des conclusions quant aux questions qu'elle doit trancher.

[18] La prestataire n'a pas eu gain de cause devant la division générale, et la division d'appel est maintenant saisie de sa demande. La division d'appel peut toucher à une décision de la division générale uniquement si des erreurs de types précis ont été commises par la division générale; ces erreurs sont appelées les « moyens d'appel ».

[19] Le paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS énonce que 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) la division générale a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
- c) la division générale 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 n° 1 : La division générale a-t-elle commis une erreur de droit ou fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée lorsqu'elle a établi que la prestataire était à l'extérieur du Canada du 4 décembre 2014 au 30 avril 2015?

[20] La division générale n'a pas commis d'erreur de droit ni fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée lorsqu'elle a déterminé que la prestataire était à l'extérieur du Canada du 4 décembre 2014 au 30 avril 2015, et qu'elle était par conséquent inadmissible au bénéfice des prestations.

[21] Le libellé de l'alinéa 37b) de la *Loi* est clair : « Sauf dans les cas prévus par règlement, le prestataire n'est pas admissible au bénéfice des prestations pour toute période pendant laquelle il est [...] à l'étranger. » Des exceptions précises sont prévues à l'article 55 du Règlement, mais la prestataire n'a pas fait valoir que l'une ou l'autre des exceptions s'applique, et aucun élément de preuve présenté à la division générale ne permettrait d'appuyer une conclusion selon laquelle sa situation correspond à l'une de ces exceptions.

[22] La Commission appuie la division générale dans sa décision selon laquelle la prestataire était inadmissible au bénéfice des prestations du 4 décembre 2014 au 30 avril 2015, soutenant que le Tribunal n'a pas mal compris ou mal interprété la preuve et qu'il a appliqué la loi correctement. La prestataire n'a pas contesté le fait qu'elle était à l'extérieur du Canada du 4 décembre 2014 au 30 avril 2015, et elle n'a pas fait valoir que la division générale a commis une erreur de droit en établissant cette conclusion ni qu'elle a mal appliqué l'article 37 de la Loi sur l'AE.

[23] Par conséquent, la division générale n'a pas commis d'erreur en concluant que la prestataire était à l'extérieur du Canada et par conséquent inadmissible au bénéfice des prestations. La décision de la division générale quant à l'inadmissibilité en raison d'un séjour à l'étranger est confirmée.

Question en litige n° 2 : La division générale a-t-elle fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée lorsqu'elle a établi que la prestataire avait omis de prouver qu'elle était disponible pour travailler pendant la période où elle était à l'extérieur du Canada?

[24] J'estime que la division générale a fondé sa décision selon laquelle la prestataire n'avait pas prouvé qu'elle était disponible pour travailler sur une conclusion de fait erronée tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

[25] L'alinéa 18(1)a) de la Loi sur l'AE établit qu'un prestataire n'est pas admissible au bénéfice des prestations pour tout jour ouvrable d'une période de prestations pour lequel il ne peut prouver qu'il était, ce jour-là, soit capable de travailler et disponible à cette fin et incapable d'obtenir un emploi convenable. La division générale a fondé sa décision sur la disponibilité, soit : sur sa conclusion subordonnée selon laquelle la prestataire n'avait pas démontré un désir de retourner sur le marché du travail pendant la période en question. Cette conclusion, à son tour, s'appuyait sur la conclusion de la division générale (au paragraphe 23[a] de la décision) selon laquelle la demanderesse n'a pas assisté aux entrevues prévues au Canada avec le ministre de l'Environnement le 22 février 2016 et avec la Ville de X le 22 janvier 2016, parce qu'elle est restée au Bangladesh, et sur sa conclusion selon laquelle [traduction] « aucun élément de preuve ne montre qu'elle a tenté d'assister à l'entrevue [du 22 février 2016] (paragraphe 23[b]). Ces conclusions ont été tirées sans tenir compte des éléments portés à la connaissance de la division générale. La division générale n'a pas tenu compte des observations, de la correspondance par courriel et du témoignage de la prestataire selon lesquels elle était retournée au Canada et qu'elle avait assisté aux deux entrevues.

[26] Non seulement la division générale a ignoré la preuve lorsqu'elle a conclu que la prestataire n'avait pas assisté aux entrevues au début de l'année 2016, mais en outre la non-participation (ou la participation) de la prestataire n'était pas pertinente à la question de la détermination de l'admissibilité au bénéfice des prestations pendant ce que la division générale décrit au paragraphe 23(b) comme la [traduction] « période en question ». Conformément à ce qui est mentionné dans les représentations de la Commission (AD2-4), la période en question est celle du 4 décembre 2014 au 30 avril 2015. Les entrevues n'ont pas été fixées avant le début 2016. Par conséquent, la conclusion de la division générale pourrait être qualifiée d'abusives puisqu'elle s'appuyait en partie sur des éléments non pertinents.

[27] La conclusion de la division générale selon laquelle la prestataire ne désirait pas retourner sur le marché du travail dès qu'un emploi convenable lui serait offert était fondée sur une mauvaise interprétation de la preuve et l'examen d'éléments de preuve non pertinents. Par conséquent, j'estime que la division générale a commis une erreur au titre de l'alinéa 58(1)c) de la Loi sur le MEDS.

Question en litige n° 3 : La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que la prestataire a fait sciemment de fausses déclarations?

[28] La division générale a commis une erreur de droit en concluant que la prestataire a fait sciemment de fausses déclarations. La Commission admet que la division générale a commis une

erreur de droit parce qu'elle a omis de justifier sa conclusion selon laquelle l'appel n'est pas fondé à l'égard du litige en cause.

[29] J'estime que la division générale a commis une erreur de droit pour des raisons différentes. La division générale a mal appliqué le critère juridique pour déterminer que la prestataire a fait sciemment de fausses déclarations. Il incombe en premier lieu à la Commission de démontrer que ses fausses déclarations n'ont pas été faites sciemment, puis il revient ensuite à la prestataire de fournir une explication¹. En l'espèce, la division générale a attribué le fardeau à la prestataire de fournir la preuve de [traduction] « facteurs atténuants » qui lui permettraient de conclure qu'elle n'a pas fait sciemment une fausse déclaration.

[30] La jurisprudence fait référence aux [traduction] « facteurs atténuants » mais uniquement en lien avec la question de savoir si le montant de la pénalité a été déterminé correctement conformément au paragraphe 38(2) de la *Loi* et après qu'il ait été déterminé que la prestataire a fait sciemment une fausse déclaration au titre de l'alinéa 38(1)d) de la Loi sur l'AE. Selon l'arrêt *Mootoo*², déterminer si une prestataire a sciemment fait une déclaration fausse et trompeuse selon le paragraphe 38(1) se rapporte à un état d'esprit subjectif, bien qu'il soit dit qu'il soit possible de « tenir compte du bon sens et de facteurs objectifs³ ». « Facteurs atténuants » et « bon sens et facteurs objectifs » ne sont pas nécessairement la même chose. Rien ne permet d'affirmer que la prestataire doit établir des facteurs atténuants afin de montrer qu'elle n'avait pas une connaissance subjective de la fausseté de ses déclarations.

[31] De plus, d'après les commentaires de la division générale au paragraphe 31, il semble que la division générale ait compris que le volet « connaissance » du paragraphe 38(1) de la Loi sur l'AE intégrait la connaissance que ses actions étaient frauduleuses. La fraude laisse entendre une tromperie volontaire pour obtenir un gain ou un avantage personnel. Le fait de faire sciemment une fausse déclaration n'est pas un élément requis au sens du paragraphe 38(1)⁴. D'après l'arrêt *Purcell*⁵, le prestataire doit faire une déclaration fausse ou trompeuse en sachant sciemment qu'elle était fausse ou trompeuse. C'est tout.

¹ *Purcell*, A-694-94.

² *Mootoo c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, 2003 CAF 206

³ *Ibid.*

⁴ *Canada (Procureur général) c. Bellil*, 2017 CAF 104.

⁵ *Canada (Procureur général) c. Purcell*, [1996] 1 RCF 644, CanLII (CAF).

[32] Pour ces raisons, j'estime que la division générale a commis une erreur de droit au titre de l'alinéa 58(1)b) de la Loi sur le MEDS dans son interprétation de ce qui constitue le fait de faire « sciemment » une fausse déclaration.

Question en litige n° 4 : La division générale a-t-elle commis une erreur de fait ou de droit en concluant que la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire judicieusement lorsqu'elle a fixé le montant de la pénalité pour fausse déclaration?

[33] La division générale a commis une erreur en concluant que la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire judicieusement lorsqu'elle a fixé le montant de la pénalité pour fausse déclaration. La division générale a estimé que la Commission a rendu sa décision de manière judiciaire conformément à l'article 7 de la *Loi*. Comme l'a souligné la Commission, la division générale a commis une erreur de droit lorsqu'elle a invoqué l'article 7.

[34] L'article 7 est une disposition qui se rapporte à l'admissibilité au bénéfice des prestations, et ne dit rien au sujet de la question de savoir si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire judicieusement lorsque vient le temps de fixer le montant d'une pénalité pour toute fausse déclaration faite par un prestataire. La division générale a commis une erreur de droit lorsqu'elle a conclu que la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire judicieusement au titre de l'article 7 de la *Loi*.

[35] Les motifs de la division générale ne mentionnent aucune autre justification pour conclure que la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire judicieusement. La division générale a fait référence aux [traduction] « circonstances atténuantes et aggravantes » au paragraphe 29, mais elle n'a pas fait référence aux circonstances dont la Commission a tenu compte (dans GD3-44) ni précisé si les circonstances examinées par la Commission étaient appropriées sur le plan individuel ou tenaient compte des circonstances pertinentes en l'espèce. La conclusion tirée précédemment par la division générale selon laquelle la prestataire savait que sa demande était frauduleuse n'était pas fondée sur des faits contenus dans la preuve, bien que l'intention de frauder de la prestataire, si elle existait, semblerait être pertinente à l'exercice du pouvoir discrétionnaire concernant la pénalité appropriée. Le dossier ne contient aucune indication selon laquelle la Commission a accepté le fait que la prestataire voulait commettre une fraude. La division générale pourrait avoir mal interprété l'intention de la prestataire, et cela pourrait avoir été un facteur dans la confirmation du pouvoir discrétionnaire de la Commission, mais cela ne peut pas être établi sur la base des motifs. Comme

dans l'arrêt *Carle*,⁶ les motifs sont laconiques au point d'en être inadéquats. Par conséquent, la prestataire pourrait bien subir un préjudice dans sa capacité d'interjeter appel de cet aspect de la décision.

[36] J'estime que la division générale a commis une erreur de droit en fondant sa décision sur l'application de l'article 7 de la *Loi* et en omettant de justifier sa décision selon laquelle la division générale a exercé son pouvoir discrétionnaire judicieusement.

CONCLUSION

[37] L'appel est accueilli en partie. Conformément à ma compétence au titre de l'article 59 de la *Loi* sur le MEDS, je renvoie l'affaire à la division générale afin qu'elle réexamine la disponibilité de la prestataire à travailler au titre de l'alinéa 18(1)*a* de la *Loi*.

[38] Je constate que la disponibilité à travailler de la prestataire vise la période exacte pendant laquelle elle était à l'extérieur du Canada, et par conséquent cette conclusion n'a pas d'incidence sur la période pendant laquelle elle était inadmissible au bénéfice des prestations. Je constate également que la Commission ne semble pas avoir retenu contre elle sa disponibilité à travailler lorsqu'elle a imposé ses sanctions (GD3-15). Cependant, une décision quant à la disponibilité à travailler de la prestataire pourrait être encore pertinente à la question de savoir si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire judicieusement.

[39] Je renvoie également l'affaire à la division générale afin qu'elle réexamine si la prestataire a fait sciemment de fausses déclarations au titre de l'alinéa 38(1)*a* de la *Loi* et si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire judicieusement et, dans la négative, qu'elle détermine le montant de la pénalité au titre de l'article 38 de la *Loi*.

⁶ (*Canada (Procureur général) c. Carle*, 2003 CAF 489).

[40] L'appel est rejeté en ce qui a trait à l'inadmissibilité fondée sur l'absence de la prestataire du Canada au titre de l'alinéa 37*b*) de la Loi.

Stephen Bergen
Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 6 février 2018
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	I. J., appelante Susan Prud'homme, représentante de l'intimé