



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *C. D. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2018 TSS 945

Numéro de dossier du Tribunal : AD-18-331

ENTRE :

C. D.

Appelant

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 24 septembre 2018

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

APERÇU

[2] L'appelant, C. D. (prestataire), a quitté son emploi à la fin d'août 2016, pour étudier à temps plein. Il n'a pas rempli une demande de prestations d'assurance-emploi à ce moment-là. Son épouse était enceinte d'un enfant et elle a appelé l'intimée, à savoir la Commission de l'assurance-emploi du Canada, en octobre ou novembre 2016 au sujet de prestations parentales. On lui a conseillé de remplir une demande en ligne, ce qu'elle a fait; des prestations parentales lui ont été accordées.

[3] En mars 2016, l'épouse du prestataire a décidé de retourner travailler. Elle a appelé la Commission de nouveau pour discuter de la fin de ses prestations. Selon le prestataire, on lui a ensuite dit que les prestations parentales non perçues peuvent être partagées avec son époux si celui-ci touchait des prestations. Le prestataire a présenté une demande pour toucher le reste des prestations parentales le 23 avril 2017, mais la Commission a rejeté la demande au motif qu'il n'avait pas accumulé un nombre suffisant d'heures pour être admissible aux prestations. Le prestataire a demandé une antidatation au 28 août 2016, mais la Commission a rejeté cette demande parce qu'elle estimait qu'il n'avait pas un motif valable justifiant la présentation tardive de sa demande. La Commission a maintenu sa décision originale relative à l'antidatation lorsque le prestataire en a demandé la révision.

[4] Le prestataire a interjeté appel devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. La division générale était d'accord avec la Commission et elle a rejeté l'appel. Le prestataire interjette maintenant appel devant la division d'appel.

[5] L'appel est rejeté. La division générale n'a pas commis une erreur de fait ou de droit en concluant que le prestataire n'a pas pris des mesures raisonnablement opportunes pour déterminer ses obligations en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE), ou en ne

considérant pas les circonstances du prestataire comme étant exceptionnelles ou en ne tirant pas cette conclusion.

QUESTIONS EN LITIGE

[6] La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en n'analysant pas la question de savoir si les circonstances du prestataire étaient exceptionnelles?

[7] La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en ne tenant pas compte de la question de savoir si le prestataire avait un motif valable justifiant le retard pendant toute la période du retard?

[8] La division générale a-t-elle 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, en ignorant la responsabilité de Service Canada de fournir des renseignements exacts?

ANALYSE

Norme de contrôle

[9] Les moyens d'appel prévus à l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS) sont semblables aux motifs habituels de contrôle judiciaire des cours, ce qui donne à penser que le même type d'analyse de normes de contrôle pourrait également s'appliquer à la division d'appel.

[10] Toutefois, je ne considère pas que l'application des normes de contrôle soit nécessaire ou utile. Les appels administratifs des décisions en matière d'assurance-emploi sont régis par la Loi sur le MEDS, qui ne prévoit pas qu'un examen doit être effectué conformément aux normes de contrôle. Dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Huruglica*¹, la Cour d'appel fédérale était d'avis que les normes de contrôle ne devraient être appliquées que si la loi habilitante le prévoit. Il y est mentionné que les principes qui ont orienté le rôle des tribunaux quant au contrôle judiciaire des décisions administratives ne s'appliquent pas dans une structure administrative à plusieurs niveaux.

¹ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Huruglica*, 2016 FCA 93.

[11] L'arrêt *Canada (procureur général) c Jean*² portait sur le contrôle judiciaire d'une décision de la division d'appel. La Cour d'appel fédérale n'avait pas à se prononcer quant à l'applicabilité des normes de contrôle, mais elle a reconnu dans ses motifs que les tribunaux administratifs d'appel n'ont pas les pouvoirs de contrôle et de surveillance que la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale exercent lorsque les normes de contrôle sont appliquées. La Cour a également souligné 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] Bien que certaines décisions de la Cour d'appel fédérale semblent approuver l'application des normes de contrôle³, je suis néanmoins convaincu par le raisonnement de la Cour dans les arrêts *Huruglica* et *Jean*. J'examinerai donc l'appel en renvoyant aux moyens d'appel prévus dans la Loi sur le MEDS seulement.

Principes généraux

[13] La tâche de la division d'appel est plus restreinte que celle de la division générale. La division générale doit examiner et apprécier les éléments de preuve portés à sa connaissance et tirer des conclusions de fait. Pour ce faire, la division générale applique le droit aux faits et rend des conclusions sur les questions de fond soulevées par l'appel.

[14] Cependant, la division d'appel ne peut intervenir dans une décision de la division générale que si elle peut déterminer que cette dernière a commis l'une des erreurs correspondant aux « moyens d'appel » prévus à l'article 58(1) de Loi sur le MEDS :

[15] 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;

² *Canada (procureur général) c Jean*, 2015 CAF 242.

³ Voir, par exemple, *Hurtubise c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 147, et *Thibodeau c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 167.

- 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.

La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en n'analysant pas la question de savoir si les circonstances du prestataire étaient exceptionnelles?

[16] Le paragraphe 10(4) de la Loi sur l'AE autorise la partie prestataire à antidater sa demande initiale de prestations si elle démontre qu'à cette date antérieure, elle remplissait les conditions requises pour recevoir des prestations et qu'il avait, durant toute la période écoulée entre cette date antérieure et la date à laquelle il présente sa demande, un motif valable justifiant son retard.

[17] Même si les tribunaux ont déclaré que l'ignorance de la loi ne constitue pas un « motif valable »; l'ignorance de la loi n'écarte pas nécessairement une conclusion de motif valable⁴. Comme la Cour d'appel fédérale a souligné dans l'arrêt *Canada (Procureur générale) c Beaudin*, « [...] [la bonne foi et l'ignorance de la loi] n'excluent pas l'existence d'un motif valable si le prestataire démontre qu'il a agi comme une personne raisonnable l'aurait fait dans la même situation pour s'assurer tant de ses droits que de ses obligations qui découlent de la Loi⁵ ». Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c Somwaru*⁶, la Cour d'appel fédérale a déclaré que la partie prestataire doit prendre des mesures raisonnablement opportunes pour comprendre ces obligations.

[18] Au moment où le prestataire a quitté son emploi, son épouse était enceinte d'un enfant, mais elle n'avait pas encore présenté une demande de prestations parentales. Le prestataire a fait valoir que la présentation de sa demande a été reportée parce qu'il avait quitté son emploi pour étudier à temps plein et que, par conséquent, il ne croyait pas qu'il serait admissible. Il ne savait pas que sa demande pourrait concerner la demande de prestations parentales ultérieure présentée par son épouse. Autrement dit, il n'avait aucune raison de présenter une demande de prestations à la fin d'août.

⁴ *Canada (procureur général) c Albrecht*, A-172-85.

⁵ *Canada (procureur général) c Beaudin*, 2005 CAF 123.

⁶ *Canada (procureur général) c Somwaru*, 2010 CAF 336.

[19] Le prestataire n'a pas pensé à se renseigner sur le partage de prestations parce qu'il ne savait pas qu'il pouvait se renseigner à ce sujet. Le prestataire affirme que son épouse et lui ont fait tout ce que la Commission leur a demandé et qu'il a agi raisonnablement dans les circonstances. Le prestataire a également fait valoir que la Commission n'a pas assumé sa responsabilité d'informer son épouse sur le partage de prestations lorsqu'elle a présenté une demande de prestations parentales en octobre ou novembre et qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle.

[20] Dans la décision relative à la demande de permission d'en appeler, j'ai conclu qu'il existait une cause défendable selon laquelle la division générale pourrait avoir commis une erreur de droit en ne tenant pas adéquatement compte de la question de savoir s'il existait des [traduction] « circonstances exceptionnelles » qui pouvaient expliquer la raison pour laquelle le prestataire n'a pas pris de mesures raisonnablement opportunes.

[21] L'exigence selon laquelle une partie prestataire doit prendre des mesures raisonnablement opportunes pour comprendre ses obligations en vertu de la Loi sur l'AE est pertinente seulement si la présentation tardive de la demande par la partie prestataire concerne l'ignorance de la loi. Cependant, même si une partie prestataire ignore la loi, il peut exister des circonstances exceptionnelles qui pourraient faire en sorte qu'elle pourrait être jugée comme ayant agi comme une personne raisonnable et prudente, et ce, malgré le fait que la partie prestataire n'a pas pris de mesures pour remédier à cette ignorance. Selon la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Caron c Commission (Sous-procureur du Canada)*⁷, il peut y avoir des circonstances exceptionnelles pour présenter une demande dans le cas de l'inaction et de la soumission d'une partie prestataire.

[22] En l'espèce, le prestataire a déclaré à la division générale qu'il n'avait pas présenté une demande de prestations à l'origine parce qu'il avait démissionné afin d'étudier et qu'il savait qu'il ne serait pas admissible. Malheureusement, le prestataire n'a pas saisi toutes les subtilités de la loi : il ne savait pas que, s'il avait présenté une demande, l'exclusion (qui aurait été probablement imposée parce qu'il a quitté son emploi pour suivre un programme d'études non parrainé) aurait pu être suspendue ultérieurement en application de l'article 30(4) de la Loi sur L'AE qui lui permet de toucher des prestations parentales et que, si son épouse n'épuisait pas les

⁷ *Caron c Commission (Sous-procureur du Canada)*, A-1063-87.

prestations parentales prévues selon l'article 23(1), ces prestations pourraient ensuite être partagées avec lui en application de l'article 23(4) si on suppose qu'il avait présenté une demande consignant au moins 600 heures d'emploi assurable dans sa période de référence.

[23] Devant la division générale, le prestataire a fait valoir qu'il ne savait pas qu'il devrait prendre des mesures pour comprendre ses obligations en vertu de la Loi sur l'AE, car il ne s'attendait pas à se voir accorder des prestations et qu'il n'avait aucune raison de s'attendre à en toucher dans l'avenir. Essentiellement, le prestataire a fait valoir qu'il aurait dû en connaître davantage sur l'assurance-emploi que ce qui est raisonnablement prévu pour une personne dans ses circonstances, et ce même pour comprendre qu'il aurait dû se renseigner sur des droits ou des obligations.

[24] Le prestataire avait également soulevé un certain nombre d'autres circonstances pour expliquer son retard : il a fait valoir qu'il était seulement âgé de 18 ans à ce moment-là, qu'il n'avait jamais demandé de prestations d'assurance-emploi auparavant, qu'il avait récemment quitté le domicile familial, que son épouse était enceinte d'un enfant et qu'il avait quitté son emploi pour retourner étudier à temps plein. La division générale n'a pas analysé l'incidence de chacune de ces circonstances séparément; elle a plutôt déclaré que le prestataire était préoccupé par d'autres choses, plus particulièrement un nouvel enfant et l'école, et qu'il n'a simplement pas pensé à présenter une demande. La division générale n'a pas convenu que ces circonstances justifiaient le fait que le prestataire n'a pas pris des mesures raisonnablement opportunes.

[25] La division générale a noté l'allégation du prestataire selon laquelle son épouse n'avait pas été informée du partage des prestations parentales au moment où elle a présenté sa demande en octobre ou novembre 2016. Pourtant, la division générale n'a constaté aucune preuve selon laquelle l'épouse du prestataire s'était renseignée sur le partage de prestations et elle a déclaré qu'on ne pouvait pas s'attendre à ce que la Commission présente [traduction] « tous les scénarios possibles ».

[26] Après avoir souligné que l'ignorance de la loi n'est pas un « motif valable », la division générale explique que cela comprendre [traduction] « l'ignorance du droit de demander des prestations (c.-à-d. que les prestations existent) » (para 25). J'ai examiné l'enregistrement audio de l'audience devant la division générale et il est évident selon moi que la division générale a

tenu compte de l'argument du prestataire selon lequel il n'a pas pris les mesures nécessaires pour comprendre ses obligations parce qu'il ne savait pas qu'il avait accès à des prestations qui auraient pu provoquer une obligation et selon lequel il n'aurait même pas su les renseignements qu'il aurait dû chercher à obtenir.

[27] Le raisonnement au paragraphe 23 aurait pu être plus clair ou plus approfondi, mais je conviens que la division générale a examiné et rejeté l'argument du prestataire selon lequel la Commission avait la responsabilité d'informer son épouse du partage des prestations et qu'elle a plutôt conclu que le prestataire, en tant que personne raisonnable, aurait dû par lui-même demander des renseignements sur le partage de prestations.

[28] Je suis convaincu que, pour conclure qu'une personne raisonnable aurait fait plus pour s'enquérir de ses droits et de ses obligations, la division générale a tenu compte de l'ensemble des circonstances soulevées par le prestataire. Cela comprenant la complexité du partage des prestations, le niveau de connaissances requis par une personne dans les circonstances du prestataire pour prévoir ces prestations, et le fait que la Commission pourrait avoir omis d'expliquer à l'épouse du prestataire les circonstances dans lesquelles elle pourrait partager ses prestations parentales avec le prestataire.

[29] La division générale ne pouvait pas estimer à la fois qu'une personne raisonnable (dans les circonstances du prestataire) aurait fait davantage et que les circonstances étaient si exceptionnelles qu'elles justifiaient de **ne pas** en faire plus. Si la division générale a conclu que les circonstances du prestataire n'étaient pas exceptionnelles, je dois assumer qu'elle a tenu compte de chacune des circonstances analysées pour déterminer si le prestataire avait agi raisonnablement.

[30] Par conséquent, je n'estime pas que la division générale a commis une erreur prévue à l'article 58(1)(b) de la Loi sur le MEDS, car je n'estime pas qu'elle a omis de tenir compte de la question de savoir si les circonstances du prestataire étaient exceptionnelles. En l'absence de circonstances exceptionnelles, la division générale avait raison d'exiger du prestataire qu'il prenne des mesures raisonnablement opportunes pour comprendre ses obligations.

[31] Je reconnais que la conclusion de la division générale selon laquelle l'explication et les circonstances du prestataire n'équivalaient pas à un « motif valable » est la préoccupation principale du prestataire relativement à la décision de la division générale, mais je n'ai pas la compétence d'examiner si la division générale a commis une erreur à cet égard.

[32] La question de savoir si le prestataire avait un motif valable pour le retard dans les circonstances (à savoir, en l'espèce, s'il a pris des mesures raisonnablement opportunes pour déterminer ses obligations en vertu de la Loi sur l'AE) est une question mixte de fait et de droit⁸. La Cour d'appel fédérale a confirmé que la division d'appel n'a pas compétence relativement aux questions mixtes de fait et de droit⁹.

La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en ne tenant pas compte de la question de savoir si le prestataire avait un motif valable pour son retard pendant toute la période du retard?

[33] Le prestataire a également fait valoir que la Commission lui a conseillé de demander l'antidatation de sa demande à septembre 2016, soit le moment où il a commencé ses études. Il a laissé entendre qu'il avait encore suffisamment d'heures assurables dans sa période de référence pour être admissible aux prestations parentales, et ce même si la Commission avait daté sa demande de février 2017 au lieu de septembre 2016.

[34] Selon la décision de la division générale, le prestataire a soulevé cette question au cours de l'audience, mais la section relative à l'analyse de la décision n'aborde pas la date à laquelle la demande devrait être antidatée. De plus, la division générale ne fait pas de distinction entre l'existence d'un motif valable à différentes périodes dans lesquelles les circonstances pourraient avoir changé. Par exemple, les circonstances pourraient être considérées différentes entre le moment où le prestataire a quitté son emploi et le moment où son épouse a présenté sa première demande de prestations parentales en octobre/novembre, entre le moment où son épouse a présenté sa demande et le moment où son épouse a appris pour la première fois qu'elle pouvait partager ses prestations parentales avec son époux, et entre le moment où le prestataire était au courant des prestations et en avril, mois où il a présenté sa demande initiale de prestations.

⁸ *Canada (procureur général) c Burke*, 2012 CAF 139.

⁹ *Quadir c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 21.

[35] Quoi qu'il en soit, je n'estime pas que la division générale a commis une erreur en n'analysant pas séparément la question de savoir si le prestataire avait un motif valable dans la période depuis février 2017 (si sa demande avait été ant-datée en février seulement) ou dans une autre période distincte entre le 28 août et le 23 avril. Comme la division générale l'a souligné, la partie prestataire doit avoir un motif valable pour son retard pendant toute la période du retard. Bien que la durée du retard soit pertinente, le facteur le plus important est la raison du retard¹⁰.

[36] La raison principale donnée par le prestataire pour justifier le retard est l'ignorance de la loi. L'explication du prestataire pour ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour comprendre ses obligations en vertu de la Loi sur l'AE est plus convaincante au moment où il a quitté son emploi pour retourner aux études, moment où il ne pourrait pas avoir prévu le retour anticipé de son épouse au travail et précédant celui où son épouse se renseigne sur les prestations parentales ou en fasse la demande. Elle devient seulement moins convaincante au fil du temps et au fur et à mesure que le prestataire en apprend davantage ou qu'il a une meilleure raison de se renseigner, c'est-à-dire au moment où son épouse présente une demande de prestations parentales et où elle décide de retourner travailler au lieu d'avoir recours à toutes les prestations parentales auxquelles elle a droit, puis communique avec la Commission et apprend qu'elle pourrait partager des prestations avec le prestataire.

[37] Autrement dit, si la division générale n'a pas tenu compte du fait que le prestataire ne s'est pas renseigné est raisonnable au début, elle ne peut pas considérer l'omission continue du prestataire comme été raisonnable dans la période suivant ces événements, sauf en cas d'une circonstance exceptionnelle. Comme il a été mentionné précédemment, la division générale a conclu que les circonstances en l'espèce n'étaient pas exceptionnelles.

[38] Je n'estime pas que la division générale a commis une erreur de droit prévue à l'article 58(1)(b) de la Loi sur le MEDS en examinant seulement les motifs du retard par rapport à toute la période du retard.

¹⁰ Caron, *supra* note 7.

La division générale a-t-elle 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, en ignorant la responsabilité de Service Canada de fournir des renseignements exacts?

[39] La division générale a déclaré que la Commission n'est pas obligée de souligner tous les scénarios possibles aux parties prestataires. Le prestataire a fait valoir que la division générale n'a pas tenu compte de la description des responsabilités de Service Canada d'après la demande de prestations parentales présentée en ligne par le prestataire (GD3-7). Le prestataire a déclaré à la division générale que, selon la demande, Service Canada doit fournir à la partie prestataire [traduction] « renseignements exacts sur la demande [du prestataire], y compris la façon dont [le prestataire] peut partager des prestations parentales avec un partenaire admissible à l'assurance-emploi ». Cela figure sous l'en-tête [traduction] « Responsabilités de Service Canada ».

[40] Le prestataire a laissé entendre que cette preuve appuie une attente selon laquelle la Commission doit souligner la façon dont les prestations parentales peuvent être partagées dans tous les cas où la partie prestataire remplit une demande de prestations parentales. Étant donné que l'épouse du prestataire n'a pas été informée du partage de prestations au moment où elle a présenté une demande de prestations, le prestataire soutient que la Commission a manqué à son devoir à l'égard de son épouse et de lui, car, si elle avait su, elle aurait fait en sorte qu'il présente une demande afin de conserver son admissibilité pour partager ses prestations parentales.

[41] L'énoncé des normes selon lequel Service Canada a pour [traduction] « objectif » de fournir des renseignements exacts aux parties prestataires n'impose pas l'obligation à la Commission de chercher proactivement en fonction de toutes les circonstances qui pourraient avoir une incidence sur de futures prestations. Dans l'arrêt *Rodger c Canada (Procureur général)*¹¹, la Cour d'appel fédérale a examiné une situation semblable. Dans cette affaire, le prestataire n'a pas présenté une demande de prestations parce qu'il retournait aux études et qu'il ne s'attendait pas à y être admissible. L'agente de Service Canada ne l'a pas informé du fait qu'il devrait présenter une demande quelconque afin d'être en mesure de toucher des prestations à une date ultérieure. La Cour a conclu ce qui suit : [traduction] « [...] aucun fondement ne permet de

¹¹ *Rodger c Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 222.

conclure que l'agente [de l'assurance-emploi] avait le devoir d'aborder toutes les hypothèses possibles. »

[42] Par conséquent, je ne vois pas la mesure dans laquelle l'énoncé de Service Canada est important quant à la décision de la division générale selon laquelle le prestataire n'a pas pris de mesures raisonnablement opportunes. Si c'était le cas, l'inclusion d'un tel énoncé dans sa demande de prestations parentales aurait pu aider l'épouse du prestataire en l'informant (en octobre ou en novembre au moment où elle a présenté une demande) que le prestataire ou elle devrait se renseigner sur le partage de prestations parentales. Quoi qu'il en soit, je ne peux pas conclure que la division générale a ignoré ou mal interprété cette preuve, tout simplement parce qu'elle n'y renvoie pas. Comme il a été déclaré dans l'arrêt *Simpson c Canada (Procureur général)*¹², « un tribunal n'est pas tenu de mentionner dans ses motifs chacun des éléments de preuve qui lui ont été présentés, mais il est présumé avoir examiné l'ensemble de la preuve ».

[43] La division générale n'a pas fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte de cet énoncé de Service Canada. La division générale n'a pas commis une erreur prévue à l'article 58(1)(c) de la Loi sur le MEDS.

CONCLUSION

[44] L'appel est rejeté.

Stephen Bergen
Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 11 septembre 2018
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	C. D., appellant

¹² *Simpson c Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 82.