



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c T. B.*, 2019 TSS 823

Numéro de dossier du Tribunal : AD-19-426

ENTRE :

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Appelante

et

T. B.

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Jude Samson

DATE DE LA DÉCISION : Le 25 octobre 2019

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est rejeté.

APERÇU

[2] Depuis décembre 2017, les personnes qui demandent des prestations parentales d'assurance-emploi (AE) doivent choisir le nombre maximal de semaines pendant lesquelles les prestations peuvent leur être versées¹. L'option standard offre jusqu'à 35 semaines de prestations à un taux hebdomadaire maximal d'environ 560 \$. L'option prolongée offre jusqu'à 61 semaines de prestations à un taux hebdomadaire maximal d'environ 335 \$.

[3] T. B. est la prestataire en l'espèce. Son formulaire de demande révèle qu'elle a choisi l'option prolongée. Toutefois, il montre aussi qu'elle voulait recevoir 35 semaines de prestations et que son conjoint n'en recevrait aucune, ce qui correspond à l'option standard. Sans d'abord essayer de résoudre la contradiction, la Commission de l'assurance-emploi du Canada a versé les prestations parentales à la prestataire au taux le plus bas (qui correspondait à l'option prolongée).

[4] La prestataire a nié qu'elle avait choisi l'option prolongée. Si elle a vraiment choisi cette option, c'était par erreur. De fait, la prestataire ne s'est rendu compte de ce problème qu'au moment où elle a commencé à recevoir ses prestations parentales. Cependant, la Commission a affirmé que la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE) empêchait la prestataire de modifier son choix. La prestataire a demandé à la Commission de réviser sa décision, mais cette dernière a nié qu'elle avait le pouvoir discrétionnaire d'intervenir dans ce type d'affaires.

[5] La prestataire a porté la décision de la Commission en appel devant la division générale du Tribunal. La division générale a conclu que les réponses inscrites sur le formulaire de demande révélaient un conflit flagrant. Par conséquent, la division générale a examiné toutes les circonstances liées à cette affaire et a conclu que la prestataire avait réellement choisi l'option des prestations parentales standard.

¹ *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE), art 23(1.1).

[6] Bien qu'elle compatisse, la Commission soutient que la prestataire a choisi de recevoir 35 semaines de prestations payables selon le taux le plus bas et que la division générale a commis des erreurs de fait et de droit importantes lorsqu'elle en a conclu autrement.

[7] Je ne suis pas convaincu que la division générale ait commis l'une ou l'autre des erreurs auxquelles la Commission a fait allusion. Je rejette donc l'appel. Voici les motifs de ma décision.

QUESTIONS EN LITIGE

[8] Pour rendre cette décision, j'ai posé et tranché les questions suivantes :

- a) La division générale a-t-elle commis une erreur de fait en concluant que la prestataire avait choisi de toucher des prestations parentales standard?
- b) La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que la prestataire avait choisi de toucher des prestations parentales standard?

ANALYSE

[9] Je peux intervenir dans la présente affaire seulement si la division générale a commis au moins l'une des trois erreurs possibles décrites dans la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS)².

[10] En l'espèce, je me suis penché sur la question de savoir si la division générale avait commis une erreur de droit ou de fait. Selon le libellé de la Loi sur le MEDS, toute erreur de droit pourrait justifier mon intervention dans la présente affaire³.

[11] Cependant, ce ne sont pas toutes les erreurs factuelles qui peuvent justifier mon intervention en l'espèce⁴. Pour que j'intervienne sur le fondement de ce type d'erreur, la division générale doit avoir tiré une conclusion de fait qui est abusive ou arbitraire, ou qui ne tient pas compte de la preuve portée à sa connaissance.

² L'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS) décrit les trois erreurs possibles (également appelées moyens d'appel) qui me permettraient d'intervenir en l'espèce.

³ Loi sur le MEDS, art 58(1)(b).

⁴ Le passage précis traitant des erreurs de fait pertinentes se trouve à l'article 58(1)(c) de la Loi sur le MEDS.

[12] Cela signifie que je ne peux pas intervenir en raison d'une erreur que la division générale a commise concernant un détail non pertinent. Toutefois, je peux intervenir dans une affaire si, par exemple, la division générale a fondé sa décision sur une conclusion de fait que contredit clairement la preuve ou qui n'est soutenue par aucune preuve⁵.

Question en litige n° 1 : La division générale a-t-elle commis une erreur de fait en concluant que la prestataire avait choisi de toucher des prestations parentales standard?

[13] Non, la division générale n'a commis aucune erreur de fait en l'espèce.

[14] Les prestations parentales d'AE fournissent une aide financière aux parents qui s'absentent du travail pour s'occuper de leur enfant nouveau-né ou nouvellement adopté. Ce programme a subi un certain nombre de changements dans les dernières années, y compris la capacité accordée aux parents de choisir entre les prestations parentales standard et les prestations prolongées.

[15] Le choix de la personne qui fait la demande est important, car les parents peuvent partager les prestations parentales et le choix du premier parent s'applique au deuxième⁶. De plus, lorsque la Commission commence à verser des prestations parentales à l'un ou l'autre des parents, les parents ne peuvent plus modifier leur choix de prestations⁷.

[16] Dans la présente affaire, la prestataire a demandé des prestations de maternité et des prestations parentales en même temps⁸. La prestataire a affirmé à répétition qu'elle avait demandé des prestations parentales standard⁹. Elle a toujours eu l'intention de prendre un congé d'un an¹⁰. Elle a préparé sa demande à un Centre Service Canada et a demandé l'aide du personnel sur place pour s'assurer que sa demande était complète et traduisait ses intentions¹¹.

⁵ *Garvey c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 118 au para 6.

⁶ Loi sur l'AE, art 23(1.3).

⁷ Loi sur l'AE, art 23(1.2).

⁸ GD3-3 à GD3-20.

⁹ Voir par exemple GD2-2.

¹⁰ Environ une année de congé est offerte si on additionne 15 semaines de prestations de maternité et 35 semaines de prestations parentales. De plus, lorsque l'on choisit l'option standard, le taux des prestations est plus élevé.

¹¹ Décision de la division générale au para 11.

[17] Par conséquent, la division générale devait décider laquelle des options la prestataire avait véritablement choisie.

[18] La Commission maintient que la prestataire a choisi l'option prolongée. La Commission fait aussi valoir qu'en déterminant le contraire, la division générale a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée tirée de façon abusive ou arbitraire, ou sans tenir compte de la preuve portée à sa connaissance. Pour défendre sa position, la Commission se fonde sur la réponse que la prestataire a donnée dans son formulaire à la question suivante¹² :

[traduction]

À compter du 3 décembre 2017, deux options sont offertes concernant les prestations parentales, soit standard et prolongée.

- Option standard : jusqu'à 35 semaines de prestations à un taux de prestations de 55 % de votre rémunération hebdomadaire assurable jusqu'à concurrence d'un montant maximal
- Option prolongée : jusqu'à 61 semaines de prestations à un taux de prestations de 33 % de votre rémunération hebdomadaire assurable jusqu'à concurrence d'un montant maximal

Si les prestations parentales sont partagées, l'option choisie par le parent qui présente sa demande de prestations en premier s'applique à l'autre parent.

Il est important que les parents choisissent la même option afin d'éviter qu'un montant erroné de prestations soit payé.

Une fois que des prestations parentales ont été versées pour une demande, le choix fait entre les prestations parentales standard et prolongées est irrévocable.

Veillez sélectionner le type de prestations parentales que vous demandez :

Option standard : jusqu'à 35 semaines de prestations à un taux de prestations de 55 % de votre rémunération hebdomadaire assurable jusqu'à concurrence d'un montant maximal

¹² GD3-10. Mis en évidence dans l'original.

⊙ Option prolongée : jusqu'à 61 semaines de prestations à un taux de prestations de 33 % de votre rémunération hebdomadaire assurable jusqu'à concurrence d'un montant maximal

[19] La Commission a insisté sur le fait que le programme d'AE fonctionne selon le principe de la déclaration volontaire, et que les personnes qui font une demande sont responsables des réponses fournies¹³.

[20] En revanche, la prestataire a attiré l'attention de la division générale sur les réponses qu'elle a fournies aux deux questions suivantes¹⁴ :

[traduction]

Les prestations parentales sont payables seulement aux parents biologiques, adoptifs ou légalement reconnus pendant qu'ils s'occupent de leur nouveau-né ou de leur enfant nouvellement adopté, jusqu'à un maximum de 61 semaines au total.

Par conséquent, les 61 semaines peuvent être payées à un parent ou partagées entre les deux parents.

Combien de semaines souhaitez-vous demander?

35

Combien de semaines l'autre parent de l'enfant souhaite-t-il demander?

0

[21] La division générale a décrit ces réponses comme étant en « conflit flagrant » avec celle qui précède, car 35 semaines de prestations correspondent, en effet, à l'option standard. La division générale a également souligné les conséquences importantes de ce choix et la façon dont le formulaire en ligne de la Commission n'avait aucunement signalé à la prestataire que ces réponses étaient contradictoires¹⁵. De même, la Commission n'a jamais appelé la prestataire pour qu'elle clarifie son choix.

¹³ La déclaration que la prestataire a faite lorsqu'elle a rempli sa demande de prestations d'AE se trouve aux pages GD3-16 et GD3-17.

¹⁴ GD3-10 à GD3-11.

¹⁵ Décision de la division générale au para 17.

[22] En raison de ce « conflit flagrant » dans le formulaire de demande de la prestataire, la division générale a examiné tous les éléments de preuve pertinents afin de déterminer quelle option la prestataire avait véritablement choisie.

[23] La division générale a tenu compte de la preuve orale de la prestataire. Plus précisément, la prestataire a affirmé qu'elle avait toujours prévu retourner au travail 52 semaines après la naissance de son enfant. Cependant, dans sa demande de prestations d'AE, elle n'a pas inscrit de date précise de retour au travail.

[24] À cet égard, la division générale a accepté l'explication de la prestataire voulant que sa date de retour au travail dépendait de la date inscrite par son employeur comme dernier jour pour lequel elle a été payée. Étant donné que la prestataire ne connaissait pas cette date lorsqu'elle a rempli sa demande de prestations d'AE, elle a écrit que sa date de retour au travail était inconnue¹⁶.

[25] Durant son témoignage, la prestataire a aussi affirmé qu'elle avait clairement dit au personnel de la Commission qu'elle voulait recevoir 52 semaines de prestations en tout. Elle l'a dit lorsqu'elle se trouvait au Centre Service Canada où elle a rempli sa demande et au téléphone lorsque le personnel de Service Canada l'a appelée pour clarifier la dénomination sociale de son employeur¹⁷.

[26] La division générale a aussi tenu compte de ce que la prestataire a fait après avoir découvert que le taux de prestations hebdomadaire avait changé¹⁸. Plus précisément, elle a communiqué avec la Commission peu de temps après s'être rendu compte du problème et a demandé qu'on le règle.

[27] Dans l'ensemble, la division générale a donc conclu ce qui suit au paragraphe 18 de sa décision :

[traduction]

Sur le fondement du témoignage de la prestataire, à propos de son intention de retourner au travail un an après la naissance de sa fille, de son choix de

¹⁶ GD3-6.

¹⁷ Décision de la division générale aux para 11 à 13.

¹⁸ Décision de la division générale au para 8.

toucher des prestations parentales pendant seulement 35 semaines, du fait que sa demande avait été vérifiée par le personnel de la Commission au Centre Service Canada et du fait qu'elle a communiqué avec la Commission aussitôt qu'elle s'est rendu compte de l'erreur, j'estime que la prestataire n'a pas choisi de toucher les prestations parentales prolongées. Je suis d'avis que la prestataire avait l'intention, et a donc effectivement choisi, de toucher des prestations parentales standard. L'erreur de la prestataire lorsqu'elle a choisi les prestations parentales prolongées était simplement cela, une erreur. Une erreur ne constitue pas un choix, compte tenu de l'importance de la décision prise.

[28] Les parties dans cette affaire conviennent que, après que la Commission a commencé à verser des prestations parentales à la prestataire, celle-ci ne pouvait plus modifier son choix. Toutefois, il faut encore déterminer quelle option la prestataire avait choisie en premier et s'il est possible que la Commission ait mal interprété ce choix. À mon avis, il s'agit d'une conclusion de fait que la division générale avait le droit, et même l'obligation, de tirer.

[29] Fait important, le Tribunal a le pouvoir de porter un regard neuf sur les faits d'une affaire et d'en déterminer le dénouement approprié. Plus précisément, la Loi sur l'AE permet à la partie prestataire de demander à la Commission de réviser sa décision et de porter en appel devant le Tribunal la décision découlant de la révision de la Commission¹⁹. À son tour, la division générale pourrait tirer toutes les conclusions de fait pertinentes pour trancher l'affaire²⁰. Le législateur aurait pu essayer d'empêcher l'intervention du Tribunal dans ce type d'affaires, mais il a choisi de ne pas le faire²¹.

[30] Je fais remarquer qu'il existe d'autres affaires dans lesquelles le Tribunal a examiné tous les éléments de preuve pertinents et a ensuite tranché si la personne avait effectivement choisi l'option standard ou l'option prolongée. Dans la décision *MC c Commission de l'assurance-emploi du Canada*²², M. C. a présenté sa demande de prestations parentales par téléphone. Elle a affirmé au personnel de la Commission qu'elle voulait toucher [traduction] « la prestation à long

¹⁹ Loi sur l'AE, arts 112(1) et 113.

²⁰ Loi sur le MEDS, art 64.

²¹ Je constate que le législateur a tenté de limiter la compétence du Tribunal concernant d'autres types d'affaires relatives au choix. Voir par exemple les articles 77.96(8), 77.98(9) et 77.991(7) du *Règlement sur l'assurance-emploi*.

²² *MC c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2019 TSS 666.

terme » et qu'elle voulait que son enfant ait plus qu'un an avant d'aller à la garderie. Autrement dit, M. C. voulait l'option prolongée.

[31] Le personnel de la Commission a tout de même inscrit que M. C. avait choisi l'option standard. Pour soutenir sa thèse, la Commission s'est appuyée sur les notes prises durant deux conversations téléphoniques durant lesquelles le personnel de la Commission a inscrit que M. C. avait affirmé qu'elle demandait 30 semaines de prestations parentales.

[32] Étant donné l'existence de cette contradiction, la division générale a examiné les circonstances de l'affaire, a soupesé les éléments de preuve contradictoires et a conclu que M. C. avait véritablement choisi l'option prolongée. Autrement dit, en l'espèce, la division générale a adopté une approche semblable à celle de la décision *MC*, mais la Commission n'a pas porté en appel la décision *MC*.

[33] Soit dit en passant, il importe aussi de noter que la Commission semble avoir défendu des positions contradictoires dans ces deux affaires. Dans *MC*, elle a soutenu que le choix de la personne entre l'option standard et l'option prolongée était clair parce que M. C. avait demandé 30 semaines de prestations. De la même façon, la prestataire en l'espèce soutient qu'elle voulait évidemment l'option standard parce qu'elle demandait 35 semaines de prestations. Toutefois, la Commission fait maintenant valoir que le nombre de semaines qu'une personne demande n'a pas de rapport avec le choix de l'option standard ou de l'option prolongée.

[34] Fait important, je constate que la Loi sur l'AE énonce que les personnes qui demandent des prestations parentales doivent faire un choix. Cependant, la Loi sur l'AE ne précise pas la façon dont ce choix doit être fait ni ne dit à la Commission ce qu'elle doit faire si le choix est ambigu²³.

[35] Pour ce faire, la Commission a manifestement fait des efforts pour veiller à ce que son formulaire de demande soit clair. Toutefois, certaines questions du formulaire obligatoire guident possiblement le choix de la personne entre l'option standard et l'option prolongée. En l'espèce,

²³ Dans certaines affaires, les tribunaux ont mis l'accent sur la nécessité que le choix soit clair ou sans équivoque : *Semenchuck c Ruhr*, 1996 CanLII 7148 (SK QB).

par exemple, la prestataire a fait observer qu'elle voulait toucher 35 semaines de prestations et que son conjoint n'en recevrait aucune.

[36] La Commission soutient que la prestataire, par erreur ou autrement, a fait un choix illogique, mais que son choix est devenu irrévocable. Cependant, les réponses inscrites sur le formulaire de demande de la prestataire sèment le doute quant à son choix. Pour emprunter l'expression du membre de la division générale, le formulaire de demande de la prestataire contenait une contradiction flagrante.

[37] À mon avis, rien en l'espèce n'a empêché la division générale d'examiner le formulaire de demande en entier et de conclure qu'il ne révélait pas un choix clair. Par conséquent, la division générale a évalué les éléments de preuve contradictoires, tiré une conclusion et expliqué sa décision. À mon avis, la division générale avait le droit, et même l'obligation, de le faire.

[38] Fait significatif, il ne s'agit pas d'une affaire où la simple affirmation de la prestataire était la seule preuve à l'appui d'un choix qu'elle a jugé, après coup, plus avantageux. En plus des renseignements inscrits sur le formulaire de demande de la prestataire, il y avait aussi des éléments de preuve qui démontraient que la prestataire avait fait connaître son choix au personnel de la Commission au Centre Service Canada et au téléphone. L'option standard correspond également aux plans de retour au travail de la prestataire dont elle avait discuté avec son employeur.

[39] Par conséquent, je ne peux caractériser la conclusion de la division générale comme ayant été tirée de façon abusive ou arbitraire, ou sans tenir compte de la preuve²⁴. Des éléments de preuves appuient la conclusion de la division générale. Bien entendu, il existait aussi des éléments de preuves à l'appui de la conclusion opposée. Mais la division générale a reconnu les éléments de preuve contradictoires et a expliqué comment elle avait tiré sa conclusion. C'est ce qui caractérise une bonne façon de tirer une conclusion de fait.

[40] En bref, aucune erreur de fait ne justifie mon intervention dans cette affaire.

²⁴ Des décisions telles que *Marlowe c Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 102 aux para 10 et 11 et *Rouleau c Canada (Procureur général)*, 2017 CF 534 aux para 41 et 57 mettent l'accent sur la façon dont l'article 58(1)(c) de la Loi sur le MEDS peut constituer un critère exigeant à remplir.

Question en litige n° 2 : La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que la prestataire avait choisi de toucher des prestations parentales standard?

[41] Non, la division générale n'a commis aucune erreur de droit en l'espèce.

[42] Dans ses observations écrites, la Commission a soutenu que le Tribunal ne pouvait pas réécrire la Loi sur l'AE ni l'interpréter d'une manière contraire à son sens ordinaire²⁵. J'en conviens, mais la division générale n'a fait ni l'un ni l'autre. Comme mentionné ci-dessus, la division générale pouvait trancher quelle option de prestations parentales la prestataire avait véritablement choisie.

[43] La Commission a aussi soutenu que la division générale avait commis une erreur de droit en fondant sa décision sur les intentions de la prestataire. L'argument de la Commission n'est pas bien exposé dans ses observations écrites. À l'audience devant moi, toutefois, la Commission a semblé soutenir que, lorsque les articles 23(1.1) et 23(1.2) de la Loi sur l'AE sont interprétés correctement, il devient évident qu'il n'aurait pas fallu tenir compte des intentions de la prestataire en l'espèce.

[44] Il est vrai que la décision de la division générale fait référence aux intentions de la prestataire. Après tout, le choix de la prestataire exprimerait idéalement ses intentions. Cependant, lorsqu'on lit en entier la décision de la division générale, il est évident que la division générale n'a pas fondé sa décision seulement sur les intentions de la prestataire ou sur ses déclarations concernant ses intentions passées.

[45] La division générale a plutôt commencé en déterminant ce que le formulaire de demande de la prestataire révélait à la Commission à propos de son choix. La division générale a ensuite tenu compte de toutes les circonstances pertinentes en lien avec l'affaire de la prestataire, y compris les manifestations extérieures qui confirmaient la nature de ses intentions. Finalement, la division générale a conclu que la prestataire avait réussi à prouver, selon la prépondérance des probabilités, qu'elle avait choisi les prestations parentales standard.

²⁵ *Canada (Procureur général) c Knee*, 2011 CAF 301.

[46] Cette conclusion est rigoureuse (même si je ne suis pas d'accord avec tout ce que la division générale a écrit dans sa décision). À mon avis, il s'agit également d'un motif suffisant pour rejeter l'appel.

[47] J'ai donc conclu que la division générale n'avait pas commis les erreurs de droit que la Commission a évoquées.

CONCLUSION

[48] Dans l'ensemble, aucun motif ne me permet d'intervenir en l'espèce. Je rejette donc l'appel.

[49] De plus, je constate simplement que le législateur a ajouté les dispositions applicables de la Loi sur l'AE pour donner plus de flexibilité aux parents qui s'occupent de leur enfant nouveau-né ou nouvellement adopté. Je doute que le législateur ait prévu que ces changements puissent faire en sorte que des parents touchent moins de prestations parce qu'ils n'ont simplement pas cliqué au bon endroit dans un formulaire de demande.

[50] Dans les circonstances, je ne peux qu'encourager la Commission à essayer d'améliorer sa procédure afin que les parents comprennent pleinement les options qui leur sont offertes et à faire rapidement des efforts pour régler les réponses contradictoires que les personnes qui présentent une demande pourraient tout de même fournir. Sinon, le législateur pourrait penser à modifier la Loi sur l'AE pour essayer d'éviter que les difficultés soulevées en l'espèce se reproduisent.

Jude Samson
Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 26 septembre 2019
MODE D'AUDIENCE :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	A. D. et A. F. (observatrice), représentantes de l'appelante

Dispositions législatives pertinentes

Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social

Moyens d'appel

58 (1) 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.

Loi sur l'assurance-emploi

Prestations parentales

23 (1) Malgré l'article 18 mais sous réserve des autres dispositions du présent article, des prestations sont payables à un prestataire de la première catégorie qui veut prendre soin de son ou de ses nouveau-nés ou d'un ou plusieurs enfants placés chez lui en vue de leur adoption en conformité avec les lois régissant l'adoption dans la province où il réside.

Choix du prestataire

(1.1) Dans la demande de prestations présentée au titre du présent article, le prestataire choisit le nombre maximal de semaines, visé aux sous-alinéas 12(3)b)(i) ou (ii), pendant lesquelles les prestations peuvent lui être versées.

Irrévocabilité du choix

(1.2) Le choix est irrévocable dès lors que des prestations sont versées au titre du présent article ou de l'article 152.05 relativement au même enfant ou aux mêmes enfants.

Règlement sur l'assurance-emploi

77.96 (8) Aucune décision de la Commission concernant toute question relative à un choix, y compris le non exercice d'un choix, ne peut faire l'objet :

- a) jusqu'au 31 mars 2013, d'un appel aux termes de l'article 114 de la Loi;
- b) à compter du 1^{er} avril 2013, d'une révision aux termes de l'article 112 de la Loi.

• • •

77.98 (9) Aucune décision de la Commission concernant toute question relative à un choix, y compris le non exercice d'un choix, ne peut faire l'objet d'une révision aux termes de l'article 112 de la Loi.

• • •

77.991 (7) Aucune décision de la Commission concernant toute question relative à un choix, y compris le non exercice d'un choix, ne peut faire l'objet d'une révision aux termes de l'article 112 de la Loi.