



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c MD*, 2020 TSS 1055

Numéro de dossier du Tribunal : AD-20-767

ENTRE :

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Appelante
(Commission)

et

M. D.

Intimée
(prestataire)

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Jude Samson

DATE DE LA DÉCISION : Le 15 décembre 2020

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] J'accueille l'appel de la Commission. M. D. est la prestataire en l'espèce. Son conjoint et elle ont valablement choisi l'option des prestations parentales prolongées. Plus tard, lorsque la prestataire a demandé de modifier sa demande pour des prestations standards, il était déjà trop tard pour changer d'option.

APERÇU

[2] La prestataire a présenté une demande de prestations d'assurance-emploi (AE) peu après la naissance de son deuxième enfant. La prestataire et sa famille vivaient des moments difficiles durant cette période. L'accouchement a été difficile. Son nouveau-né avait des problèmes de santé qui l'obligeait à se rendre à l'hôpital. Elle avait aussi un bambin à la maison. Pour des raisons financières, elle avait besoin que ses prestations d'AE commencent rapidement, sans oublier le contexte d'une pandémie mondiale.

[3] Dans sa demande de prestations parentales, la prestataire devait choisir entre deux options :

- a) l'option standard, qui lui offrait jusqu'à 35 semaines de prestations à un taux de 55 % de sa rémunération hebdomadaire assurable (jusqu'à concurrence d'un montant maximum);
- b) l'option prolongée, qui lui offrait jusqu'à 61 semaines¹ de prestations à un taux de 33 % de sa rémunération hebdomadaire assurable (jusqu'à concurrence d'un montant maximum).

[4] Lorsqu'elle est combinée aux prestations de maternité, l'option standard offre des prestations d'AE jusqu'à 12 mois. L'option prolongée offre des prestations jusqu'à 18 mois. Le

¹ Lorsqu'elle est combinée aux prestations de maternité, l'option standard offre des prestations d'assurance-emploi jusqu'à 12 mois, tandis que l'option prolongée offre des prestations jusqu'à 18 mois.

montant total des prestations est à peu près le même pour chaque option, si la personne demande des prestations pour la totalité des 12 ou 18 mois.

[5] Après avoir donné naissance, la prestataire prévoyait prendre un congé d'environ 14 mois. Elle a choisi l'option prolongée. Elle a cru à tort que la Commission utiliserait le montant maximum des prestations parentales et le calculerait au prorata sur 14 mois. Elle a fondé son choix sur cette erreur de bonne foi.

[6] Lorsque la prestataire s'est rendu compte qu'elle serait payée au taux de l'option prolongée — et qu'elle perdrait environ 4 000 \$ par rapport à ce qu'elle aurait pu recevoir en choisissant l'option standard — elle a rapidement appelé la Commission et a demandé de changer ses prestations parentales prolongées pour des prestations parentales standards.

[7] La Commission a rejeté la demande de la prestataire. Comme la Commission avait déjà versé des prestations parentales au conjoint de la prestataire, elle a dit qu'il était trop tard pour changer d'option.

[8] Toutefois, la division générale a décidé que la prestataire avait droit aux prestations standards parce qu'elle correspondait mieux à son objectif d'obtenir le montant maximum de prestations parentales. Plus important encore, la division générale a conclu que la prestataire aurait choisi les prestations parentales standards si elle avait eu une meilleure compréhension des prestations parentales.

[9] La situation de la prestataire suscite beaucoup de compassion. Néanmoins, j'ai décidé que je dois accueillir l'appel de la Commission. La loi n'offre pas la souplesse dont la prestataire a besoin pour recevoir des prestations standards. Voici les motifs de ma décision.

QUESTIONS EN LITIGE

[10] La Commission fait valoir que la division générale a fondé sa décision sur une erreur importante à propos des faits du dossier. Elle soutient également que la division générale a commis une erreur de droit en permettant à la prestataire de passer d'une option à l'autre à un

moment où ce changement était interdit par la loi. Si elles sont fondées, ces erreurs me permettraient d'annuler ou de modifier la décision de la division générale².

[11] Pour rendre cette décision, je me suis concentré sur les questions suivantes :

- a) La division générale a-t-elle commis des erreurs de fait et de droit pertinentes lorsqu'elle a conclu que la prestataire avait droit à l'option des prestations parentales standards?
- b) Dans l'affirmative, quelle est la meilleure façon de réparer l'erreur de la division générale?
- c) La prestataire a-t-elle droit à des prestations parentales standards?

ANALYSE

Question en litige n° 1 : La division générale a fondé sa décision sur des erreurs de fait et de droit pertinentes.

La division générale a fondé sa décision sur une importante erreur de fait lorsqu'elle a conclu que la prestataire n'avait pas choisi l'option prolongée.

[12] En présentant une demande de prestations parentales, la prestataire devait choisir entre l'option standard et l'option prolongée³. Il s'agissait d'une décision importante parce que l'époux de la prestataire est lié par son choix de prestations⁴. De plus, le couple ne pouvait pas passer d'une option à l'autre après que la Commission ait versé des prestations à l'un ou l'autre d'entre eux⁵.

[13] Lorsqu'elle a rempli son formulaire de demande, la prestataire devait choisir entre les deux options. Par conséquent, l'évaluation du choix de la prestataire commence par son formulaire de demande. C'est ainsi qu'elle a communiqué son choix à la Commission.

² Les articles 58(1)(b) et 58(1)(c) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS) définissent plus précisément ces erreurs pertinentes (ou motifs d'appel).

³ L'article 23(1.1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE) établit cette exigence.

⁴ L'article 23(1.3) de la Loi sur l'AE décrit comment le deuxième parent est lié par le choix du premier parent.

⁵ L'article 23(1.2) de la Loi sur l'AE précise quand le choix d'un parent devient irrévocable.

[14] Il y a quelques questions dans le formulaire de demande de la prestataire qui pourraient révéler son choix d'options. Par exemple :

- a) après une description de l'option standard et prolongée, on a demandé à la prestataire de choisir l'option qu'elle préférerait. Elle a choisi l'« option prolongée⁶ »;
- b) la date prévue de retour au travail de la prestataire était environ 14 mois après la naissance de son enfant⁷. Elle a également demandé 15 semaines de prestations de maternité, plus 47 semaines de prestations parentales⁸. Une partie demanderesse peut seulement recevoir ce nombre de semaines de prestations parentales dans le cadre de l'option prolongée.

[15] L'époux de la prestataire a présenté sa demande de prestations parentales quelques jours seulement après la prestataire, et il a également choisi l'option prolongée⁹.

[16] Les principales conclusions quant au choix de l'option de la prestataire se trouvent aux paragraphes 17 à 19 de la décision de la division générale. Plus important encore, la division générale a fait valoir que la prestataire :

- a) n'a pas choisi l'option prolongée, et;
- b) « aurait » choisi l'option standard.

[17] Mais ces paragraphes ne mentionnent pas le formulaire de demande de la prestataire. La division générale s'est plutôt concentrée sur les intentions de la prestataire, qui étaient de toucher le montant maximum disponible de prestations parentales. Comme cela était incompatible avec le fait de toucher des prestations au taux prolongé sur 14 mois, la division générale a conclu que la prestataire « aurait » choisi l'option standard¹⁰.

⁶ Voir le formulaire de demande de la prestataire à la page GD3-9.

⁷ Voir les pages GD3-7 et 8.

⁸ Voir la page GD3-10.

⁹ Voir la page GD3-23.

¹⁰ Aux paragraphes 18 et 19 de sa décision, la division générale tire des conclusions sur ce que la prestataire aurait choisi (si elle avait bien compris le programme).

[18] En déterminant ainsi le choix de la prestataire, la division générale a fondé sa décision sur une erreur de fait pertinente. La division générale n'a pas tenu compte des éléments de preuve pertinents dont elle disposait, c'est-à-dire le formulaire de demande de la prestataire. La division générale s'est également appuyée sur un facteur non pertinent, à savoir ce que la prestataire aurait choisi si elle avait eu une compréhension différente du régime d'AE.

[19] La division générale aurait dû commencer son analyse en examinant ce que la prestataire a indiqué à la Commission sur son formulaire de demande. Elle n'aurait pas dû fonder sa décision exclusivement sur le point de vue et les objectifs de la prestataire.

[20] Il y a une autre raison de rejeter l'approche de la division générale : elle rendrait le travail de la Commission presque impossible. Plutôt que de se fier aux formulaires de demande, la Commission devrait sonder les intentions de chaque partie demanderesse et décider l'option qui répond le mieux à ses objectifs.

[21] Dans sa décision, la division générale s'est fondée sur une autre affaire où la division d'appel a conclu qu'une personne qui avait cliqué le bouton d'option prolongée sur son formulaire de demande avait bel et bien choisi l'option standard, soit *MH c Commission de l'assurance-emploi du Canada*¹¹.

[22] Mais il y a une différence importante entre cette affaire et celle-ci. Dans celle-ci, toutes les réponses sur le formulaire de demande de la prestataire correspondaient à l'option prolongée. Dans l'affaire *MH*, les réponses sur le formulaire de demande de la demanderesse étaient conflictuelles. Par conséquent, le choix de *MH* n'a pas pu être déterminé uniquement à partir du formulaire de demande. Dans les circonstances, le Tribunal devait examiner tous les éléments de preuve et décider quelle option *MH* avait bel et bien choisie depuis le début.

[23] La division générale a mal interprété la décision *MH* si elle a conclu que cette affaire signifiait que le Tribunal peut se concentrer exclusivement sur les intentions de la partie demanderesse — et ne pas tenir compte de son formulaire de demande — lorsqu'elle détermine le choix de la partie demanderesse.

¹¹ *MH c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2019 TSS 1385.

[24] Dans les circonstances, la conclusion de la division générale selon laquelle la prestataire n'avait pas choisi l'option prolongée était fondée sur une erreur importante à propos des faits du dossier. Lorsqu'elle a tiré cette conclusion, la division générale a ignoré des éléments de preuve importants et s'est plutôt appuyée sur des facteurs non pertinents.

La division générale a commis d'autres erreurs de fait et de droit.

[25] J'ai deux autres préoccupations au sujet de la décision de la division générale qu'il vaut la peine de mentionner brièvement.

[26] Premièrement, la division générale semblait fonder sa décision sur le fait que le formulaire de demande et les renseignements fournis par la Commission sur son site Web avaient amené la prestataire à penser que ses prestations pourraient être calculées au prorata sur une période de 47 semaines¹². De plus, au paragraphe 18 de sa décision, la division générale a conclu que la prestataire et son époux croyaient qu'ils pouvaient recevoir des prestations parentales prolongées à 55 % de leur rémunération.

[27] Toutefois, la division générale n'a pas tiré de conclusion claire sur la façon dont ces malentendus sont survenus. Elle n'a pas non plus relevé d'éléments de preuve qui auraient pu mener à cette confusion.

[28] Cela équivaut à une autre erreur de fait commise par la division générale. Je n'ai pas été en mesure de trouver la preuve sur laquelle la division générale aurait pu fonder cette conclusion. Au contraire, le site Web et les formulaires de demande de la Commission indiquent clairement que, selon l'option choisie, les prestations parentales seraient versées à 55 % ou 33 % de la rémunération hebdomadaire assurable (jusqu'à concurrence d'un montant maximal)¹³. Rien n'indique que les prestations parentales peuvent être calculées au prorata d'un autre montant.

[29] Deuxièmement, la division générale a également commis une erreur de droit pertinente en se posant la mauvaise question¹⁴. Le langage précis utilisé dans la décision de la division

¹² Voir les conclusions de la division générale au paragraphe 18 de sa décision.

¹³ Pour le site Web de la Commission, voir la page GD3-42. Pour le formulaire de demande de la prestataire, voir la page GD3-9.

¹⁴ L'article 58(1)(b) me permet également d'intervenir dans une affaire où la division générale commet une erreur de droit.

générale est révélateur. La division générale a décidé que la prestataire avait droit à des prestations parentales standards en fonction de ce qu'elle « aurait choisi ». La question que la division générale devait trancher était ce que la prestataire avait, bel et bien, choisi. Il ne s'agissait pas de savoir ce que la prestataire « aurait choisi » si elle avait eu de meilleurs renseignements.

Question en litige n° 2 : Je rendrai la décision que la division générale aurait dû rendre.

[30] Je rendrai la décision que la division générale aurait dû rendre et déciderai si la prestataire a droit à des prestations parentales standards pour les raisons suivantes¹⁵ :

- a) la loi exige que je tranche l'appel de la manière la plus informelle et expéditive possible¹⁶;
- b) la division générale et la division d'appel du Tribunal disposent des mêmes pouvoirs pour trancher les questions pertinentes dans une affaire¹⁷;
- c) je dispose de tous les faits nécessaires pour trancher cette question.

Question en litige n° 3 : La prestataire n'est pas admissible aux prestations parentales standards.

La prestataire a choisi l'option prolongée.

[31] En se fondant sur des affaires comme *MH*, la prestataire a fait valoir que son formulaire de demande ne révélait pas un choix clair entre l'option standard et prolongée pour les raisons suivantes :

- a) il n'était pas logique sur le plan financier que la prestataire choisisse l'option

¹⁵ L'article 59(1) de la Loi sur le MEDS énonce les pouvoirs dont je dispose pour tenter de corriger une erreur commise par la division générale.

¹⁶ Cette exigence est énoncée à l'article 3(1)(a) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

¹⁷ L'article 64(1) de la Loi sur le MEDS me donne le pouvoir de trancher des questions de droit ou de fait. La Cour d'appel fédérale a confirmé ces pouvoirs dans l'arrêt *Nelson c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 222 aux para 16 à 18.

prolongée lorsqu'elle demande 47 semaines de prestations parentales¹⁸;

- b) l'époux de la prestataire n'a demandé que cinq semaines de congé parental, soit le nombre de semaines disponibles pour l'option standard.

[32] La prestataire a insisté sur le fait que la décision de la Commission signifie que sa famille perd environ 4 000 \$ en prestations parentales, ce qui est un montant important pour elle.

[33] Je ne peux pas accepter les arguments de la prestataire. Toutes les réponses que la prestataire (et son époux) ont données dans leurs formulaires de demande sont disponibles conformément à la loi et sont compatibles avec l'option prolongée. Et bien qu'il n'aurait peut-être pas été logique sur le plan financier pour la prestataire de choisir l'option prolongée, je ne peux pas dire qu'un formulaire de demande est ambigu chaque fois qu'une personne choisit l'option prolongée et demande moins que les 61 semaines complètes de prestations.

[34] Il n'y a pas de preuve me permettant de tirer une conclusion aussi générale. Par exemple, il pourrait être logique pour une personne qui demande 59 ou 60 semaines de prestations parentales de choisir l'option prolongée. Mais ce qui est logique pour une personne pourrait ne pas l'être pour quelqu'un d'autre, et il est presque impossible d'adopter la ligne dure dans ce genre de situation.

[35] Enfin, l'argument de la prestataire est contraire à l'ensemble du régime de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE), qui repose sur la demande. L'adoption de l'approche de la prestataire imposerait un fardeau indu à la Commission. Cela signifierait que la Commission devrait remettre en question toute demande pour laquelle la partie demanderesse a choisi l'option prolongée et a demandé moins de 61 semaines de prestations.

[36] Pour ces motifs, j'ai conclu que le formulaire de demande de la prestataire est clair : elle a choisi l'option prolongée.

¹⁸ Si elle avait compris les conséquences de sa décision, la prestataire a dit à la division générale qu'elle aurait choisi l'option standard et prévu deux mois sans prestations dans son budget.

La prestataire a fait un choix valable.

[37] La prestataire a également fait valoir que le Tribunal devrait considérer que son choix n'est pas valable parce qu'elle a fait une erreur de bonne foi à propos de la façon dont les prestations parentales seraient versées.

[38] Je suis au courant de deux situations dans lesquelles le Tribunal a conclu que le choix d'une partie demanderesse n'était pas valable. Par conséquent, la partie demanderesse a pu faire son choix de nouveau.

[39] Premièrement, il y a des affaires où les parties demandereses ont tenté de demander plus de semaines de prestations parentales que ce que la loi permettait¹⁹. Ces situations se sont produites parce qu'il y a une période pendant laquelle les parties demandereses peuvent recevoir des prestations parentales. Cette période est souvent appelée la période de prestations parentales et elle commence au moment où l'enfant naît ou est placé en adoption²⁰.

[40] Dans ces affaires, les parties demandereses demandaient 35 semaines de prestations standards, mais elles avaient droit à beaucoup moins parce que leur enfant avait presque un an. Autrement dit, leur période de prestations parentales était sur le point de se terminer. Dans ces cas, le Tribunal a conclu que le formulaire de demande avait induit les parties demandereses en erreur en ne leur fournissant pas les renseignements essentiels sur le nombre de semaines de prestations parentales qu'elles pouvaient demander pour l'option standard.

[41] Deuxièmement, il y a une affaire dans laquelle la division d'appel a conclu que le choix d'une partie demanderesse n'était pas valable parce qu'elle l'avait fait par erreur²¹. Plus précisément, le formulaire de demande indiquait qu'une partie demanderesse choisissant l'option standard ne pouvait pas demander plus de 35 semaines de prestations parentales.

[42] Cependant, il n'expliquait pas clairement à la demanderesse comment elle avait également droit à 15 semaines de prestations de maternité et comment les combiner pour

¹⁹ Cette situation a été abordée dans *ML c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2020 TSS 255 et *RC c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2020 TSS 390.

²⁰ Dans le cas des prestations standards, la période prend fin après 52 semaines et, dans le cas des prestations prolongées, elle est portée à 78 semaines.

²¹ *VV c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2020 TSS 274.

connaître le nombre total de semaines pendant lesquelles elle pouvait recevoir des prestations. Par conséquent, le formulaire de demande a induit la demanderesse en erreur en lui faisant croire qu'elle devait choisir l'option prolongée si elle voulait prendre un an de congé.

[43] Ces affaires sont différentes de celle-ci pour les raisons suivantes :

- a) Il s'agit également d'affaires où le formulaire de demande ne révélait pas un choix clair de la part de la partie demanderesse. Dans le premier cas, les parties demanderesses ont demandé beaucoup plus de semaines de prestations que la loi ne le permettait. Dans la deuxième situation, la date de retour au travail de la prestataire entrainait en conflit avec le nombre de semaines demandées (lorsque les prestations de maternité et parentales étaient combinées).
- b) Une partie du formulaire de demande a induit les parties demanderesses en erreur en les amenant à choisir la mauvaise option.

[44] En l'espèce, comme je l'ai déjà constaté, toutes les réponses de la prestataire étaient compatibles avec l'option prolongée. De plus, la preuve ne révèle pas comment le formulaire de demande (ou le site Web de la Commission) a induit la prestataire en erreur en lui laissant croire que le montant de ses prestations serait calculé au prorata de 33 à 55 % de sa rémunération hebdomadaire assurable.

[45] Par conséquent, j'ai conclu que la prestataire a valablement choisi l'option prolongée.

La confusion au sujet du moment où la prestataire devait passer d'une option à l'autre n'est pas pertinente.

[46] Cela dit, je crains que l'information sur le site Web de la Commission n'ait induit la prestataire en erreur en lui faisant croire qu'elle avait plus de temps pour passer d'une option à l'autre.

[47] Plus précisément, le site Web de la Commission mentionne : « Une fois que vous commencez à recevoir des prestations parentales, **vous ne pouvez pas changer d'options**²² ». En l'espèce, la prestataire n'avait pas commencé à recevoir des prestations parentales. Mais,

²² Voir la page GD3-42. Caractère gras dans le texte original. Soulignement ajouté.

compte tenu du fait que le conjoint recevait des prestations parentales, les deux parents ne pouvaient pas changer de l'option prolongée à l'option standard.

[48] Le formulaire de demande de la prestataire est un peu plus clair. Il mentionne ce qui suit : « Une fois que les prestations parentales ont été versées, le choix entre les prestations parentales standards et les prestations parentales prolongées est irrévocable²³ ». Mais comme chaque parent doit présenter sa propre demande, y a-t-il une ou deux demandes?

[49] Dans une autre affaire, toutefois, la division d'appel a conclu que ce malentendu n'est pas pertinent et ne rend pas non valable le choix de la partie demanderesse entre les prestations standards et les prestations prolongées²⁴. Cette confusion au sujet du facteur temps ne change rien au choix valable que la prestataire a fait dans le cadre de sa demande de prestations d'AE.

À la mi-juillet 2020, il était trop tard pour que la prestataire change d'option.

[50] Dans l'ensemble, je conclus donc que :

- a) dans sa demande de prestations d'AE, la prestataire a choisi l'option de prestations parentales prolongées;
- b) le conjoint de la prestataire a également choisi l'option prolongée et la Commission lui a versé des prestations parentales au début de juillet 2020²⁵;
- c) à la mi-juillet 2020, lorsque la prestataire s'est rendu compte qu'elle avait mal compris comment les prestations parentales prolongées seraient versées, il était déjà trop tard pour qu'elle passe de l'option prolongée à l'option standard.

Seul le Parlement peut modifier la Loi sur l'AE.

[51] La prestataire a également fait valoir que la loi devrait être plus souple afin de mieux répondre aux besoins des parties demandereses vulnérables (comme elle).

²³ Voir la page GD3-23.

²⁴ La division d'appel a tiré cette conclusion au paragraphe 35 de *Commission de l'assurance-emploi du Canada c TH*, 2020 TSS 800.

²⁵ La Commission a versé des prestations parentales prolongées au conjoint de la prestataire le 1^{er} juillet 2020 ou autour de cette date : voir les pages GD3-33 à 35.

[52] Le rôle du Tribunal se limite à interpréter la Loi sur l'AE. Même si j'étais tout à fait d'accord avec la suggestion de la prestataire, je n'ai pas le pouvoir de modifier la Loi sur l'AE. Seul le Parlement a ce pouvoir.

[53] Le Parlement a apporté plusieurs changements au régime de prestations parentales au cours des dernières années, en y intégrant une certaine souplesse. Toutefois, cette affaire illustre comment les familles vulnérables pourraient bénéficier de nouvelles améliorations. Plus précisément, le temps dont disposent les familles pour passer d'une option à l'autre est parfois très court.

CONCLUSION

[54] La division générale a commis des erreurs de fait et de droit pertinentes qui me permettent d'intervenir en l'espèce. Par conséquent, je suis en mesure de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre.

[55] En bref, la prestataire a valablement choisi l'option prolongée dans sa demande de prestations parentales. Plus tard, elle a demandé à la Commission de passer à l'option standard. Toutefois, la Commission a noté qu'elle avait déjà versé des prestations parentales au conjoint de la prestataire et a décidé, à juste titre, qu'il était trop tard pour que la prestataire change d'option.

[56] Pour ces motifs, j'accueille l'appel de la Commission.

Jude Samson
Membre de la division d'appel

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 19 novembre 2020
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	A. Dumoulin, représentante de l'appelante M. D., intimée