



[TRADUCTION]

Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c LU*, 2021 TSS 619

Tribunal de la sécurité sociale du Canada division d'appel

Décision

Partie appelante : Commission de l'assurance-emploi du Canada
Représentante ou représentant : Rachel Paquette
Partie intimée : L. U.

Décision portée en appel : Décision rendue par la division générale le 11 juin 2021
(GE-21-855)

Membre du Tribunal : Janet Lew
Mode d'audience : Sur la foi du dossier
Date de la décision : Le 22 octobre 2021
Numéro de dossier : AD-21-206

Décision

[1] L'appel est accueilli en partie. J'ai rendu la décision que la division générale aurait dû rendre. J'annule la décision de l'appelante, la Commission de l'assurance-emploi du Canada, de verser des prestations à l'intimée, L. U. (prestataire), conformément à son choix du 2 novembre 2020.

Aperçu

[2] La Commission fait appel de la décision de la division générale. La division générale a conclu que la prestataire avait choisi de recevoir des prestations parentales standards de l'assurance-emploi.

[3] La Commission soutient que la division générale a commis des erreurs de droit et de fait en permettant à la prestataire de modifier son choix pour obtenir les prestations parentales standards. La Commission maintient que la prestataire a clairement choisi les prestations parentales prolongées.

[4] La Commission demande à la division d'appel d'accueillir l'appel et de rendre la décision que, selon elle, la division générale aurait dû rendre. La Commission soutient que la division générale aurait dû décider i) que la prestataire a choisi de recevoir les prestations parentales prolongées et ii) que son choix était irrévocable. La prestataire n'a pas présenté d'observations dans le cadre de l'appel devant la division d'appel.

[5] Je dois décider si la division générale a commis une erreur de droit ou de fait. Je juge que la division générale a commis une erreur de fait au sujet du choix qu'a fait la prestataire le 2 novembre 2020. Malgré cela, j'estime que le choix de la prestataire ce jour-là n'était pas valide. Par conséquent, j'annule la décision de la Commission de verser des prestations à la prestataire conformément à son choix du 2 novembre 2020. La prestataire doit maintenant choisir entre les prestations parentales standards et les prestations parentales prolongées.

Question préliminaire

[6] La division d'appel a initialement prévu une audience par téléconférence, mais les parties n'ont pas pu s'entendre sur un moment qui leur convenait mutuellement. Les

parties ont convenu d'aller de l'avant avec l'appel en se fondant sur les documents déjà au dossier.

Question en litige

[7] La Commission soulève plusieurs arguments, mais je vais me concentrer sur la question de savoir si la division générale a fondé sa décision sur une erreur de fait. En particulier, je m'attarderai à l'argument de la Commission selon lequel la division générale a commis une erreur de fait en concluant que la prestataire n'avait pas fait ou changé son choix le 2 novembre 2020.

Analyse

[8] La division d'appel peut intervenir dans les décisions de la division générale si elles contiennent des erreurs de compétence, de procédure, de droit ou certains types d'erreurs de fait¹. La division d'appel n'a aucunement le pouvoir de réévaluer la preuve ou d'instruire l'affaire à nouveau.

Contexte

[9] Le 20 août 2020, la prestataire a arrêté de travailler. Elle a demandé des prestations parentales et des prestations de maternité de l'assurance-emploi.

[10] Il y a deux types de prestations parentales :

- Les prestations parentales standards - le taux des prestations s'élève à 55 % de la rémunération hebdomadaire assurable des prestataires, jusqu'à concurrence d'un montant maximal, et un parent peut toucher des prestations pendant un maximum de 35 semaines.
- Les prestations parentales prolongées - le taux des prestations s'élève à 33 % de la rémunération hebdomadaire assurable des prestataires, jusqu'à

¹ Voir l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

concurrence d'un montant maximal, et un parent peut toucher des prestations pendant un maximum de 61 semaines.

– **Première demande de la prestataire présentée en septembre 2020**

[11] La prestataire a demandé des prestations d'assurance-emploi le 25 septembre 2020. Elle ne s'attendait pas à reprendre son emploi à cause de la pandémie.

[12] La prestataire a affirmé qu'elle voulait recevoir des prestations parentales immédiatement après ses prestations de maternité². Elle a demandé 61 semaines de prestations parentales prolongées³.

– **Deuxième demande de la prestataire présentée en octobre 2020**

[13] La prestataire a présenté une deuxième demande de prestations le 7 octobre 2020. Elle a confirmé qu'elle ne s'attendait pas à reprendre son emploi en raison d'une pénurie de travail.

[14] Cette fois-ci, la prestataire a demandé 35 semaines de prestations parentales standards⁴.

– **Choix de prestations parentales de la prestataire le 2 novembre 2020**

[15] La Commission a communiqué avec la prestataire le 20 novembre 2020 pour clarifier quel type de prestations parentales elle souhaitait recevoir. Les notes du registre téléphonique de la Commission disent ce qui suit : [traduction] « La [prestataire] a dit qu'elle aimerait recevoir des prestations parentales prolongées pendant 61 semaines⁵ ».

² Voir la demande de la prestataire à la page GD3-8 du dossier d'appel.

³ Voir la demande de la prestataire à la page GD3-9 du dossier d'appel.

⁴ Voir la demande de la prestataire à la page GD3-27 du dossier d'appel.

⁵ Voir les renseignements supplémentaires concernant la demande de prestations à la page GD3-36 du dossier d'appel.

– **Après le premier versement de prestations parentales**

[16] La prestataire a commencé à recevoir des prestations parentales en avril 2021 au taux réduit des prestations parentales prolongées. Elle a remarqué que les prestations étaient beaucoup moins élevées que ce à quoi elle s'attendait.

[17] La prestataire a communiqué avec la Commission pour demander de passer des prestations parentales prolongées aux prestations parentales standards. La Commission lui a expliqué qu'il était trop tard pour modifier son choix parce que des prestations parentales lui avaient déjà été versées⁶.

– **Étape de la révision**

[18] La prestataire a demandé à la Commission de réviser sa décision. Elle a écrit : [traduction] « J'ai été mal informée au sujet de la durée du congé de maternité. J'ai d'abord demandé le congé standard⁷ ».

[19] La prestataire a communiqué avec la Commission le 19 mai 2021. La Commission a de nouveau informé la prestataire qu'elle ne pouvait pas changer son type de prestations parentales une fois qu'une semaine de prestations avait été versée. Son choix était irrévocable, de sorte que la Commission maintiendrait sa décision⁸.

[20] La Commission a maintenu sa décision après avoir procédé à la révision⁹. La prestataire a fait appel à la division générale. Elle a de nouveau écrit qu'elle avait été [traduction] « mal informée au sujet de la durée du congé de maternité¹⁰ » et qu'elle avait d'abord présenté une demande de prestations parentales standards.

⁶ Voir les renseignements supplémentaires concernant la demande de prestations du 7 mai 2021 à la page GD3-38 du dossier d'appel. La division générale a conclu que la prestataire avait communiqué avec la Commission le 13 avril 2021. Rien ne porte sur la question de savoir si la prestataire a téléphoné à la Commission le 13 avril 2021 ou le 7 mai 2021.

⁷ Voir la demande de révision de la prestataire présentée le 12 mai 2021 aux pages GD3-39 et GD3-40.

⁸ Voir les renseignements supplémentaires concernant la demande de prestations du 19 mai à la page GD3-41 du dossier d'appel.

⁹ Voir la décision découlant d'une révision de la Commission datée du 19 mai 2021 à la page GD3-42 du dossier d'appel.

¹⁰ Voir l'avis d'appel de la prestataire présenté à la division générale le 20 mai 2021 à la page GD2 du dossier d'appel.

– **Décision de la division générale**

[21] La division générale a fait remarquer qu'au titre de l'article 23(1.2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, une partie prestataire ne peut plus modifier son choix de prestations parentales dès que des prestations parentales sont versées.

[22] La division générale a accepté la preuve de la prestataire selon laquelle :

- Elle a parlé à la Commission le 20 novembre 2020, et un agent lui a dit qu'avec l'option prolongée, le taux de prestations était de 55 % pour un an, à partir du début des prestations de maternité, et qu'il baisserait à 33 % pour les semaines restantes après la fin de l'année¹¹.
- En se fondant sur ce conseil, elle a décidé de choisir 61 semaines de prestations parentales prolongées. Elle a informé la Commission de son choix.

[23] La division générale a conclu que le choix de prestations parentales prolongées de la prestataire était fondé sur une erreur concernant le taux des prestations. Le membre a conclu que la prestataire avait clairement indiqué dans son témoignage qu'elle avait besoin de prestations au taux de 55 % et qu'elle n'était pas d'accord avec le taux réduit de 33 %. La division générale a conclu que « Le fait que la prestataire a déclaré lors de cette conversation [du 2 novembre 2020 avec la Commission] qu'elle aimerait recevoir des prestations prolongées ne change rien au fait qu'elle a choisi les prestations standards dans sa deuxième demande¹² ».

[24] Autrement dit, la division générale a conclu que la conversation du 2 novembre 2020 n'a pas changé le choix de la prestataire des prestations parentales prolongées aux prestations standards parce qu'il était fondé sur une erreur et qu'il « allait à l'encontre de l'intention continue de la prestataire de recevoir des prestations pendant un an au taux de 55 % et de retourner au travail par la suite¹³ ».

¹¹ Voir la décision de la division générale au paragraphe 23.

¹² Voir la décision de la division générale au paragraphe 25.

¹³ Voir la décision de la division générale au paragraphe 25 [*sic*].

[25] La division générale a également déclaré qu'elle accordait plus de poids au choix écrit de la prestataire dans sa deuxième demande de prestations qu'à son « choix » verbal du 2 novembre 2020.

– **L'appel de la Commission à la division d'appel**

[26] La Commission soutient que la division générale a commis plusieurs erreurs, que voici :

- Elle n'a pas analysé la preuve de façon pertinente
- Elle a fondé sa décision sur une erreur de fait. En particulier, la Commission soutient que la division générale a commis une erreur de fait de façon abusive ou arbitraire, sans tenir compte de la preuve, lorsqu'elle a conclu que la conversation du 2 novembre 2020 entre la prestataire et la Commission n'avait pas changé le choix de la prestataire.
- Elle a omis d'appliquer l'article 23(1.2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

La division générale a-t-elle fondé sa décision sur une erreur de fait concernant le choix de la prestataire?

[27] La Commission soutient que la division générale a fondé sa décision sur une erreur de fait selon laquelle la conversation du 2 novembre 2020 entre la prestataire et la Commission n'avait pas changé le choix de la prestataire.

[28] La Commission note que la prestataire a affirmé que les notes du registre téléphonique indiquaient avec exactitude sa réponse au sujet du type de prestations parentales qu'elle souhaitait recevoir. La prestataire a déclaré qu'elle voulait recevoir les prestations prolongées pendant 61 semaines. Il s'agissait d'un changement par rapport à sa plus récente demande, dans laquelle elle disait vouloir 35 semaines de prestations parentales standards.

[29] En fait, la division générale a fait remarquer que la prestataire avait présenté cette preuve. La division générale a écrit ce qui suit :

Dans sa conversation du 2 novembre 2020 avec la Commission, elle a effectivement dit qu'elle voulait l'option prolongée de 61 semaines. Elle a affirmé avoir fait ce choix en se fondant sur sa discussion avec l'agent de la Commission. L'agent lui a dit qu'avec l'option prolongée, le taux de prestations demeurerait à 55 % pendant un an à partir du début des prestations de maternité, et qu'il baisserait à 33 % pour les semaines restantes après la fin de l'année¹⁴.

[30] Il ressort clairement de la preuve de la prestataire qu'elle avait changé d'avis au sujet du type de prestations parentales qu'elle souhaitait recevoir et de la durée de ces prestations depuis qu'elle avait présenté sa deuxième demande.

[31] Bien que la prestataire se soit peut-être trompée quant au montant qu'elle recevrait sous forme de prestations parentales prolongées, elle a modifié son choix directement à la suite de l'appel téléphonique de la Commission. Son choix allait peut-être à l'encontre de son intention continue de recevoir des prestations parentales au taux de 55 % au cours d'une année, mais il s'agissait néanmoins d'un choix, même s'il était fondé sur ce que la division générale a qualifié d'« erreur ».

[32] La division générale a conclu que le fait que la prestataire « a déclaré lors de [la] conversation [du 2 novembre 2020] qu'elle aimerait recevoir des prestations prolongées ne change rien au fait qu'elle a choisi les prestations standards dans sa deuxième demande ». Il s'agit d'une conclusion abusive et arbitraire, compte tenu du témoignage de la prestataire à la division générale.

[33] Puisque j'ai conclu que la division générale avait commis une erreur, je n'ai pas à examiner les autres arguments de la Commission.

Réparation

[34] Comment puis-je réparer l'erreur de la division générale? Deux options s'offrent à moi¹⁵. Je peux remplacer la décision de la division générale par ma propre décision

¹⁴ Voir la décision de la division générale au paragraphe 23.

¹⁵ Voir l'article 59 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

ou renvoyer l'affaire à la division générale pour un réexamen. Si je choisis la première option, je peux tirer des conclusions de fait¹⁶.

– **Arguments des parties**

[35] La Commission m'invite à accueillir l'appel et à rendre la décision que la division générale aurait dû rendre. Selon elle, la division générale aurait dû conclure que la prestataire avait choisi de recevoir les prestations parentales prolongées et que son choix était irrévocable. La prestataire n'a présenté aucun argument à la division d'appel.

– **Substituer ma propre décision**

[36] Dans la présente affaire, il convient de remplacer la décision de la division générale par ma propre décision. Les faits ne sont pas contestés et la preuve au dossier est suffisante pour me permettre de rendre une décision. Aucune des parties n'allègue que la procédure de la division générale a été inéquitable ni que la division générale ne lui a pas donné une occasion raisonnable de présenter ses arguments.

– **Les choix sont irrévocables**

[37] La Commission soutient qu'au titre de l'article 23(1.2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, une fois que des prestations parentales ont été versées relativement au même enfant, le choix d'une partie prestataire est irrévocable. Elle déclare aussi qu'il n'existe aucune exception ou circonstance qui permettrait à une partie prestataire de modifier son choix.

[38] La Commission prétend qu'il n'est pas pertinent que la prestataire se soit trompée sur ce qu'elle recevrait. L'incertitude ou le manque de connaissances au sujet du régime de prestations d'assurance-emploi n'ont permis d'accorder aucune réparation¹⁷.

¹⁶ Voir la décision *Weatherley c Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 158 aux paragraphes 49 et 53 et la décision *Nelson c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 222 au paragraphe 17.

¹⁷ Voir les observations de la Commission à la division d'appel, datées du 30 juillet 2021, à la page AD2-4 du dossier d'appel, citant la décision *Karval c Canada (Procureur général)*, 2021 CF 395.

[39] Dans la présente affaire, la Commission soutient que la prestataire ne pouvait plus changer son choix de prestations parentales prolongées à des prestations parentales standards après le 13 avril 2021, parce que des prestations parentales lui avaient déjà été versées à cette date.

– **La prestataire s’est appuyée sur des renseignements erronés**

[40] La Commission cite la décision *Karval*, dans laquelle la Cour fédérale a déclaré qu’il n’y avait aucun recours possible en droit lorsqu’une partie prestataire « ne possède tout simplement pas les connaissances nécessaires pour répondre correctement à des questions qui ne sont pas ambiguës¹⁸ ».

[41] Toutefois, dans le cadre de l’instance à la division générale, la prestataire a dit que cela ne décrivait pas du tout sa situation. La prestataire a dit qu’un agent l’avait induite en erreur et qu’elle s’était fiée à cette information erronée pour choisir de recevoir des prestations parentales prolongées pendant 61 semaines.

[42] Dans sa demande de révision et son avis d’appel à la division générale, la prestataire a écrit qu’elle avait été [traduction] « mal informée au sujet de la durée du congé de maternité ». La prestataire a déclaré que la Commission l’avait informée qu’avec l’option prolongée, le taux de prestations demeurerait à 55 % pendant un an à compter du début des prestations de maternité et qu’il baisserait à 33 % pour les semaines restantes après la fin de cette année.

[43] La Commission soutient que les notes du registre téléphonique décrivent fidèlement sa conversation avec la prestataire et qu’elle a choisi de recevoir des prestations parentales prolongées pendant 61 semaines. Je conviens que les notes du registre téléphonique reflètent avec exactitude cette partie de la conversation téléphonique. La prestataire reconnaît volontiers qu’elle a dit qu’elle voulait recevoir des prestations parentales prolongées pendant 61 semaines.

¹⁸ Voir la décision *Karval* au paragraphe 14.

[44] Cependant, la prestataire affirme que sa conversation avec la Commission allait plus loin. Elle affirme que l'agent lui a dit qu'elle pouvait s'attendre à recevoir 55 % de sa rémunération hebdomadaire assurable pendant un an, à compter de la date du versement des prestations de maternité.

[45] La division générale a accepté le témoignage de la prestataire à ce sujet. Elle a conclu que la preuve de la prestataire était fiable. Autrement dit, la division générale a jugé que les notes de la Commission étaient, au mieux, incomplètes. La division générale avait le droit de tirer cette conclusion en se fondant sur la preuve.

[46] La Commission n'a pas assisté à l'audience de la division générale. La Commission n'a pas contesté le témoignage de la prestataire à l'audience selon lequel un agent l'avait mal informée en lui disant qu'elle pouvait s'attendre à recevoir 55 % de sa rémunération hebdomadaire assurable pendant un an, à compter de la date du versement des prestations de maternité. De plus, la Commission n'a jamais produit de preuve, comme des documents d'affidavit, pour tenter de réfuter la preuve de la prestataire au sujet de sa conversation avec la Commission. Fait important, la Commission ne conteste pas ses affirmations au sujet de la conversation.

[47] Tout simplement, il n'y avait aucune preuve qui contredisait le témoignage de la prestataire selon lequel un agent l'avait mal informée. La prestataire a été induite en erreur et s'est fiée à ces renseignements. Ils étaient au cœur de son choix des prestations parentales prolongées.

– **Affaire Karval**

[48] La Commission laisse entendre que, malgré le fait que la prestataire se soit fiée à ses renseignements erronés, elle ne peut toujours pas modifier son choix en raison de l'article 23(1.2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui interdit de modifier un choix une fois que les prestations parentales ont été versées.

[49] L'article ne donne pas non plus à la division d'appel le pouvoir de modifier le choix d'une partie prestataire, même dans les circonstances où celle-ci s'est fondée sur des renseignements erronés.

[50] Toutefois, dans l'arrêt *Karval*, la Cour fédérale n'a pas écarté la possibilité d'un recours judiciaire pour une partie prestataire. Les tribunaux ont dit que ce serait possible « si un prestataire est réellement induit en erreur parce qu'il s'est fié à des renseignements officiels et erronés¹⁹ ». Cela semble bien décrire la situation de la prestataire.

[51] La Cour fédérale a conclu que certains recours judiciaires pourraient être possibles au titre de la doctrine des attentes raisonnables. Toutefois, elle n'a pas précisé comment l'information erronée et les erreurs qui en ont découlé pourraient être corrigées (si elles pouvaient même être corrigées) au niveau de la division générale ou de la division d'appel.

[52] Un examen de la jurisprudence porte à croire que la doctrine des attentes raisonnables ne s'applique que dans un contexte contractuel, tandis que d'autres affaires laissent entendre qu'elle s'applique à l'instance et ne définit pas les droits fondamentaux. Par exemple, dans l'arrêt *Moreau-Bérubé*²⁰, la Cour suprême du Canada a déclaré que la doctrine ne crée pas de droits fondamentaux.

Elle fait plutôt partie de l'équité procédurale et trouve application dans les cas où une partie affectée par une décision administrative peut établir qu'elle s'attend légitimement à ce qu'une certaine procédure soit suivie : *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 557; *Baker*, précité, par. 26. Elle peut donner lieu au droit de faire des observations, au droit d'être consulté et peut-être, si les circonstances l'exigent, à des droits procéduraux plus étendus.

[53] D'autres affaires ont décrit la doctrine comme un recours équitable.

[54] Ces affaires précisent toutes qu'un recours en vertu de la doctrine des attentes raisonnables est seulement possible dans un nombre très limité de circonstances

¹⁹ Voir la décision *Karval* au paragraphe 14.

²⁰ Voir la décision *Moreau-Bérubé c Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, au paragraphe 78.

factuelles. Ni la division générale ni la division d'appel ne semblent avoir le pouvoir d'accorder un recours judiciaire en vertu de la doctrine.

[55] Toutefois, l'article 23(1.2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* suppose un choix valide. Par conséquent, si une partie prestataire a été induite en erreur et a fait son choix en se fondant sur des renseignements erronés fournis par une personne qui aurait dû pouvoir fournir des renseignements exacts, on ne peut pas dire qu'elle a fait un choix valide en premier lieu.

[56] Le choix de la prestataire du 2 novembre 2020 n'est pas valide.

Conclusion

[57] L'appel est accueilli en partie. La division générale a fondé sa décision sur une erreur de fait. Toutefois, le choix de la prestataire du 2 novembre 2020 n'était pas valide parce qu'elle s'est appuyée sur des renseignements erronés de la Commission. Par conséquent, j'annule la décision de la Commission de verser des prestations parentales prolongées à la prestataire. La prestataire peut maintenant choisir entre les prestations parentales standards et les prestations parentales prolongées.

Janet Lew
Membre de la division d'appel