



[TRADUCTION]

Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c JE*, 2022 TSS 201

Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

Décision

Partie appelante : Commission de l'assurance-emploi du Canada
Représentant : Jordan Fine

Partie intimée : J. E.

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du
31 août 2021 (GE-21-1246)

Membre du Tribunal : Shirley Netten

Mode d'audience : Téléconférence

Date d'audience : Le 10 janvier 2022

Personnes présentes à l'audience : Représentant de la partie appelante
Partie intimée
Épouse de la partie intimée

Date de la décision : Le 23 mars 2022

Numéro de dossier : AD-21-313

Décision

[1] Je rejette l'appel de la Commission de l'assurance-emploi du Canada. La décision de la division générale n'est pas modifiée.

Aperçu

[2] Cet appel concerne l'admissibilité à la prestation d'assurance-emploi d'urgence (PAEU). Une personne qui a gagné plus de 1 000 \$ sur une période de quatre semaines peut-elle recevoir la PAEU? Oui — pour toute période de quatre semaines au cours de laquelle elle n'a pas reçu de salaire pendant sept jours consécutifs.

[3] J. E. (le prestataire) travaille comme compagnon. Il a été mis à pied au début de la pandémie de COVID-19 en mars 2020. Du 22 mars au 9 mai 2020, il a reçu 5 500 \$ de la PAEU. Il a renvoyé 3 500 \$ de son propre chef.

[4] Plus tard, Service Canada¹ a décidé que le prestataire n'était pas admissible à la PAEU puisqu'il avait gagné plus de 1 000 \$ en quatre semaines.

[5] L'appel du prestataire à la division générale a été accueilli en partie. Le prestataire n'était pas admissible aux prestations régulières d'assurance-emploi parce que la PAEU avait temporairement remplacé les prestations régulières². Toutefois, il avait droit à quatre semaines de PAEU. C'était le cas parce qu'il n'a pas reçu de revenu pendant au moins sept jours consécutifs au cours des périodes de deux semaines du 22 mars au 4 avril 2020, et du 5 avril au 18 avril 2020. Par conséquent, le prestataire pouvait garder 2 000 \$ de PAEU.

[6] Maintenant, la Commission fait appel à la division d'appel. La Commission soutient que la division générale a commis des erreurs de droit dans son interprétation

¹ Service Canada agit au nom de la Commission de l'assurance-emploi du Canada.

² Des explications se trouvent aux paragraphes 16 et 17 de la décision de la division générale. Voir aussi les articles 153.8(5) et 153.1310 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

des dispositions de la PAEU, notamment l'article 153.9(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[7] Je n'ai pas trouvé d'erreurs de droit, et je suis d'accord avec l'interprétation de la division générale. Je rejette l'appel de la Commission.

Question en litige

[8] La seule question à trancher dans la présente affaire est de savoir si la division générale a commis des erreurs de droit dans son interprétation des dispositions relatives à l'admissibilité à la PAEU.

[9] Le prestataire a communiqué d'autres préoccupations lors de l'audience de cet appel, mais il n'a pas fait appel de la décision de la division générale.

Analyse

[10] L'un des motifs d'appel devant la division d'appel est que la division générale a commis une erreur de droit en rendant sa décision³. Compte tenu de ce libellé sans réserve, je suis d'accord avec la Commission pour dire que je ne dois aucune déférence à la division générale sur les questions de droit. Cela signifie que je dois décider si l'interprétation de la loi par la division générale est correcte. Pour cette raison, je peux passer directement à la question de l'interprétation de l'article 153.9 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[11] La division générale a affirmé qu'une partie prestataire est admissible à la PAEU si elle n'a pas touché de revenu pendant au moins sept jours consécutifs au cours d'une période de deux semaines **ou** si elle a gagné moins de 1 000 \$ au cours d'une période de quatre semaines. Le prestataire est d'accord avec cette interprétation. La Commission dit qu'une partie prestataire est admissible si elle gagne moins de 1 000 \$ au cours d'une période de quatre semaines, mais qu'elle est inadmissible si elle gagne plus de 1 000 \$ au cours d'une période de quatre semaines.

³ Cela se trouve à l'article 58(1)(b) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

L'interprétation de la division générale est correcte

[12] Pour décider de la signification d'un article de la loi, je dois examiner les mots, leur contexte et l'objectif de la loi. La Cour suprême du Canada a déclaré ce qui suit :

Il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur⁴.

[13] Donc, je vais examiner ce qui suit :

- le sens des mots;
- le contexte des mots, y compris comment ils s'inscrivent dans les dispositions environnantes et connexes;
- l'objectif de la PAEU et de la *Loi*.

Les mots sont clairs

[14] L'article 153.9 traite de l'admissibilité et de l'inadmissibilité — les exigences pour recevoir la PAEU et ce qui rend une personne inadmissible à la PAEU.

L'article 153.9(1) comprend **l'exigence relative à la perte de revenu** :

153.9 (1) Est admissible à la prestation d'assurance-emploi d'urgence le prestataire suivant :

(a) celui qui, à la fois :

(i) réside au Canada,

(ii) est âgé d'au moins 15 ans,

(iii) a une rémunération assurable, pour l'année 2019 ou au cours des cinquante-deux semaines précédant la date à laquelle il présente une demande en vertu de l'article 153.8, qui s'élève à au moins cinq mille dollars,

⁴ Cette citation est tirée de la décision de la Cour suprême du Canada *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC), au paragraphe 21, laquelle cite Driedger dans *Construction of Statutes*. Cette approche de l'interprétation des lois a récemment été confirmée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65.

(iv) cesse d'exercer son emploi — ou d'exécuter un travail pour son compte — pendant **au moins sept jours consécutifs compris dans la période de deux semaines** pour laquelle il demande la prestation,

(v) n'a **aucun revenu provenant d'un emploi qu'il exerce — ou d'un travail qu'il exécute pour son compte —, pour les jours consécutifs pendant lesquels il cesse d'exercer son emploi ou d'exécuter un travail pour son compte;**

(b) celui visé à l'alinéa 153.5(2)(b) qui n'a **aucun revenu provenant d'un emploi qu'il exerce — ou d'un travail qu'il exécute pour son compte —, pendant au moins sept jours consécutifs compris dans la période de deux semaines** pour laquelle il demande la prestation;

(c) celui visé à l'alinéa 153.5(2)(c) ou (d) qui, à la fois :

(i) réside au Canada,

(ii) est âgé d'au moins 15 ans,

(iii) a une rémunération assurable, pour l'année 2019 ou au cours des cinquante-deux semaines précédant la date à laquelle il présente une demande en vertu de l'article 153.8, qui s'élève à au moins cinq mille dollars,

(iv) n'a **aucun revenu provenant d'un emploi qu'il exerce — ou d'un travail qu'il exécute pour son compte —, pendant au moins sept jours consécutifs compris dans la période de deux semaines** pour laquelle il demande la prestation.

[mis en évidence par la soussignée]

[15] L'article 153.9(1)(a) s'applique aux personnes qui ont arrêté de travailler en raison de la COVID-19 et n'entrent pas dans les autres catégories⁵.

[16] L'article 153.9(1)(b) s'applique aux personnes qui étaient admissibles aux prestations régulières ou aux prestations de maladie d'assurance-emploi (comme le prestataire dans cet appel)⁶.

⁵ Voir l'article 153.5(2) de la *Loi*, surtout l'article 153.5(2)(a).

⁶ Voir l'article 153.5(2)(b) de la *Loi*.

[17] L'article 153.9(1)(b) s'applique aux personnes qui ne pouvaient pas retourner au travail en raison de la COVID-19 et qui avaient déjà reçu des prestations régulières ou des prestations de pêcheur de l'assurance-emploi⁷.

[18] Dans chaque situation, la partie prestataire est admissible à la PAEU si elle **n'a pas reçu de revenu pendant au moins sept jours consécutifs au cours de la période de deux semaines pour laquelle elle a demandé la prestation.**

[19] L'article 153.9(4) prévoit une exception à l'exigence relative à la perte de revenu de l'article 153.9(1)⁸ :

153.9(4) Dans le cas où le total des revenus provenant d'un emploi que le prestataire exerce ou d'un travail qu'il exécute pour son compte est de mille dollars ou moins pour une période de quatre semaines qui se succèdent dans l'ordre chronologique sans nécessairement être consécutives et à l'égard desquelles la prestation d'assurance-emploi d'urgence est versée, le prestataire est réputé satisfaire aux exigences des sous-alinéas (1)(a)(iv) et (v), de l'alinéa (1)(b) ou du sous-alinéa (1)(c)(iv), selon le cas.

[mis en évidence par la soussignée]

[20] L'article 153.9(4) est écrit au conditionnel. **Si** la condition s'applique (revenu de moins de 1 000 \$ sur quatre semaines), alors la loi dit que la personne a satisfait à l'exigence relative à la perte de revenu de l'article 153.9(1). Si la condition n'est pas remplie, le paragraphe (et ses conséquences) ne s'applique tout simplement pas.

[21] La Commission soutient qu'il y a une ambiguïté, ou du moins une lacune, car l'article 153.9(4) ne dit pas ce qui se produit dans le cas où une partie prestataire gagne plus de 1 000 \$ en quatre semaines.

[22] Je ne vois ni ambiguïté ni lacune. Il se trouve à l'article 153.9(1) une exigence relative à la perte de revenu à l'intention des prestataires. Il existe une exception quant à cette exigence pour certaines personnes à l'article 153.9(4). Si une personne ne

⁷ Voir les articles 153.5(2)(c) et (d) de la *Loi*.

⁸ Le représentant de la Commission appelle cela la « disposition sur le revenu » dans ses observations. Je ne la décrirai pas ainsi. Elle prévoit plutôt une **exception** relative à une disposition sur le revenu.

satisfait pas à l'exception consistant à gagner moins de 1 000 \$ en quatre semaines, elle est quand même admissible tant qu'elle satisfait à l'exigence relative à la perte de revenu de l'article 153.9(1).

[23] Selon le sens ordinaire des articles 153.9(1) et (4) :

- Une personne satisfait à l'exigence relative à la perte de revenu pour la PAEU si elle n'a reçu aucun revenu pendant au moins sept jours consécutifs compris dans la période de deux semaines pour laquelle elle demande la prestation;
- **Autrement**, une personne sera **réputée** avoir satisfait à cette exigence de perte de revenu si elle gagne moins de 1 000 \$ sur quatre semaines.

[24] L'article 153.9(4) ne dit pas qu'une personne sera réputée **n'avoir pas** satisfait à l'exigence relative à la perte de revenu si son revenu sur quatre semaines s'avère être plus de 1 000 \$. L'article ne dit pas qu'une personne est **inadmissible** si son revenu sur quatre semaines s'avère être plus de 1 000 \$.

[25] La version française de l'article 153.9 est tout aussi précise. Je suis d'accord avec la Commission, cela ne conduit pas à une interprétation différente.

[26] Le texte est la chose la plus importante qu'il faut considérer lorsque, comme c'est le cas ici, les mots sont clairs. Néanmoins, je dois examiner le contexte et l'objectif, au cas où il y aurait une ambiguïté cachée⁹.

Le contexte appuie le sens ordinaire de l'article 153.9

[27] La Commission affirme que l'article 153.9(4) a un double objectif : offrir une voie alternative à l'admissibilité à la PAEU pour les personnes qui gagnent un revenu nominal (peu élevé), tout en fixant un plafond au montant du revenu qui peut être gagné au cours d'une période de quatre semaines. Autrement dit, la Commission veut que mon interprétation de l'article 153.9(4) ait un double sens :

⁹ La Cour suprême du Canada a dit cela dans les décisions *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4 au para 48, et *Montréal (Ville) c 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, au paragraphe 10.

- Une personne sera réputée avoir satisfait à l'exigence relative à la perte de revenu si son revenu sur quatre semaines est moins de 1 000 \$, **et**
- Une personne sera **inadmissible** à la PAEU si son revenu sur quatre semaines s'avère être **plus de** 1 000 \$

– **L'interprétation de la Commission ne cadre pas avec l'ensemble de l'article 153.9**

[28] Dans le contexte de l'ensemble de l'article 153.9, l'interprétation de la Commission n'a aucun sens. Si l'article 153.9(4) signifie qu'une personne est admissible si elle gagne moins de 1 000 \$ et inadmissible si elle gagne plus de 1 000 \$, cela couvrirait entièrement les critères de revenu pour la PAEU. Cela rendrait superflue l'exigence relative à la perte de revenu de l'article 153.9(1). Pourquoi faut-il savoir si une personne a travaillé plus de sept jours ou moins de sept jours au cours de la période de deux semaines, si sa rémunération seule détermine son admissibilité? Je ne peux pas accepter une interprétation qui rend superflues certaines parties de l'article 153.9(1)¹⁰.

[29] La Commission affirme que l'exigence relative à la perte de revenu qui se trouve à l'article 153.9(1) n'est là que pour prouver la situation d'emploi des prestataires. Je ne suis pas d'accord. L'exigence relative à la situation d'emploi se trouve dans la définition d'une partie prestataire de la PAEU : seule une personne qui a cessé de travailler, qui a subi un arrêt de rémunération ou qui n'a pas pu commencer à travailler est autorisée à demander la PAEU¹¹.

[30] De plus, l'article 153.9 comporte une disposition distincte pour l'**inadmissibilité**. Selon l'article 153.9(2), plusieurs situations rendent une partie prestataire inadmissible à la PAEU. Si le ministre de l'Emploi et du Développement social¹² voulait rendre

¹⁰ C'est un principe établi d'interprétation des lois de présumer que le Parlement n'inclut pas des mots et des phrases sans signification. Voir, par exemple, *Bristol-Myers Squibb Co. c Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, au paragraphe 178; et *R. c Proulx*, 2000 CSC 5, au paragraphe 28.

¹¹ Pour plus de détails, voir l'article 153.5(2) de la *Loi*. Voir aussi l'article 153.8(1) de la *Loi*.

¹² Le ministre de l'Emploi et du Développement social a ajouté les dispositions relatives à la PAEU, non pas le Parlement.

inadmissibles à la PAEU les personnes ayant gagné plus de 1 000 \$ en quatre semaines, l'article 153.9(2) était évidemment l'endroit où il fallait l'écrire.

[31] Au lieu, l'article 153.9(4) n'a été ajouté qu'à titre d'**exception**, de sorte que l'exigence relative à la perte de revenu était réputée satisfaite si la rémunération était inférieure à 1 000 \$ sur quatre semaines. Le fait de gagner moins de 1 000 \$ n'a pas été ajouté comme **exigence** d'admissibilité. Le fait que l'article 153.9(4) est articulé en tant que disposition déterminative (« le prestataire est réputé satisfaire aux exigences ») confirme que l'exigence habituelle de perte de revenu s'applique dans tous les autres cas.

– **La question de l'examen rétroactif n'aide pas la Commission**

[32] La Commission soutient que l'interprétation de la division générale ne permet pas de réévaluer l'admissibilité et qu'il n'est pas clair, d'un point de vue pratique, comment on appliquerait l'article 153.9(4).

[33] Je ne suis pas d'accord. Il est vrai que l'article 153.9(4) prévoit une détermination de l'admissibilité après le versement de la PAEU. Le sens ordinaire de l'article 153.9 le permet.

[34] Si une partie prestataire répondait à l'exigence relative à la perte de revenu de l'article 153.9(1) – aucun revenu pendant au moins sept jours consécutifs au cours de la période de prestations de deux semaines – rien d'autre n'était nécessaire. Si une partie prestataire a reçu la PAEU et qu'elle ne répondait pas à l'exigence de perte de revenu, Service Canada doit évaluer rétrospectivement son revenu sur quatre semaines (ou plus). C'est ainsi que Service Canada verrait si la partie prestataire répond à l'exception de l'article 153.9(4) de gagner moins de 1 000 \$ sur quatre semaines.

– **L'évolution de la PAEU appuie le sens ordinaire de l'article 153.9**

[35] On a adopté la partie VIII.4 de la *Loi*, qui comprend les dispositions de la PAEU, par l'intermédiaire d'une série d'arrêtés provisoires¹³. Dès le début, la PAEU était une prestation à taux uniforme de 500 \$ par semaine, demandée à chaque période de deux semaines entre le 15 mars et le 3 octobre 2020¹⁴. Pendant cette période, la PAEU a remplacé les prestations de maladie et les prestations régulières de l'assurance-emploi¹⁵. Contrairement à ces prestations, le revenu d'emploi ne serait pas déduit de la PAEU¹⁶. Donc, la partie VIII.4 devait préciser le montant du revenu qu'une personne devait perdre pour obtenir la PAEU.

[36] Le ministre aurait pu facilement dire que l'exigence était de n'avoir aucun revenu dans chaque période de prestations de deux semaines. Toutefois, l'article 153.9(1) établit une autre limite : une partie prestataire devait n'avoir aucun revenu pendant au moins sept jours consécutifs durant une période de prestations de deux semaines.

[37] À l'origine, les prestataires qui avaient par ailleurs droit aux prestations régulières ou de maladie de l'assurance-emploi n'étaient pas soumis à cette restriction ni à aucune autre restriction, concernant leur revenu¹⁷. L'exigence de perte de revenu a été rapidement ajoutée. On devait s'assurer que les deux catégories de prestataires – ceux qui ont cessé de travailler en raison de la COVID-19 et ceux qui sont admissibles à l'assurance-emploi – « respectent les mêmes restrictions de revenu¹⁸ ».

¹³ L'article 153.3(1) de la *Loi* a donné au ministre le pouvoir temporaire (jusqu'au 30 septembre 2020) de prendre ces arrêtés.

¹⁴ Voir les articles 153.10, 153.8, et 153.6 de la *Loi*; et l'*Arrêté provisoire modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence)* : DORS/2020-61.

¹⁵ Voir les articles 153.8(5) et 153.1310 de la *Loi*.

¹⁶ Voir l'article 153.6 de la *Loi*. Une partie de la rémunération est généralement déduite des prestations hebdomadaires d'assurance-emploi : l'article 19 de la *Loi*.

¹⁷ Voir l'*Arrêté provisoire modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence)* : DORS/2020-61 (le 1^{er} avril 2020, mais rétroactif au 15 mars 2020).

¹⁸ Voir l'*Arrêté provisoire n° 2 modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence)* : DORS/2020-88 (le 16 avril 2020, mais rétroactif au 15 mars 2020). Le représentant de la Commission semblait penser que cet objectif s'appliquait à l'article 153.9(4). Il ressort clairement de la note complète et des modifications que ce commentaire s'appliquait à l'ajout de la même exigence de perte de revenu pour les prestataires d'assurance-emploi que celle déjà en place pour les autres prestataires.

[38] L'exception à ces restrictions de revenu est énoncée à l'article 153.9(4). On a ajouté cette exception afin que « les prestataires puissent recevoir un revenu nominal provenant d'un emploi ou d'un travail qu'ils exécutent pour leur compte, tout en maintenant leur admissibilité à la prestation¹⁹. »

[39] On a ensuite ajouté deux catégories de prestataires (ceux qui ne pouvaient pas retourner travailler en raison de la COVID-19 et ceux qui avaient épuisé leurs prestations régulières ou de pêcheur d'assurance-emploi). La même exigence relative à la perte de revenu (aucun revenu pendant au moins sept jours consécutifs au cours de la période de deux semaines) a été établie pour ces prestataires²⁰.

[40] La Commission semble vouloir que je conclue que le fait qu'on ait introduit une exception pour le revenu nominal signifie que seules les personnes sans revenu étaient auparavant admissibles à la PAEU. Je ne suis pas d'accord : la version de la loi avant et après l'ajout de l'exception ne disait pas qu'une partie prestataire devait n'avoir aucun revenu pour être admissible. Elle disait explicitement qu'une partie prestataire devait être sans revenu pendant sept jours consécutifs au cours d'une période de prestations de deux semaines.

[41] Le contenu et l'ordre des arrêtés provisoires vont dans le même sens : le ministre a établi un régime de prestations comportant la même exigence de perte de revenu pour toutes les parties prestataires à l'article 153.9(1), ainsi qu'une exception à cette exigence à l'article 153.9(4). L'exception permettait aux parties prestataires de continuer à travailler un petit nombre d'heures pour un salaire nominal²¹, sans être obligées d'être sans revenu pendant sept jours consécutifs au cours de chaque période de deux semaines.

¹⁹ Voir la note explicative dans *Arrêté provisoire n° 2 modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence)* : DORS/2020-88.

²⁰ Voir l'*Arrêté provisoire n° 3 modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence)* : DORS/2020-89 (le 16 avril 2020, mais rétroactif au 15 mars 2020); et l'*Arrêté provisoire n° 4 modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence)* : DORS/2020-95 (le 24 avril 2020, mais rétroactif au 15 mars 2020).

²¹ Même en recevant un salaire minimum, une personne devait travailler bien moins que des heures à temps plein pour rester sous la limite de 1 000 \$. En Ontario, par exemple, il devait travailler 70 heures (ou moins) sur quatre semaines.

– **Les nouveaux éléments de preuve de la Commission ne sont pas utiles**

[42] La Commission a fait référence à un rapport du vérificateur général du Canada sur les prestations d'intervention d'urgence²². Ce rapport n'a pas été présenté à la division générale. La Commission veut que je tienne compte de la description que fait le vérificateur général de la conception de la prestation d'urgence d'assurance-emploi.

[43] D'habitude, la division d'appel n'accepte pas de nouveaux éléments de preuve. Notre devoir est de décider si la division générale a commis des erreurs procédurales ou s'il y a des erreurs dans sa décision. Ainsi, nous devons examiner l'information que possédait la division générale.

[44] La division d'appel a déjà fait des exceptions dans les cas où les nouveaux éléments de preuve fournissaient des renseignements généraux²³. Il doit s'agir de renseignements qui aident la division d'appel à comprendre la question en litige, sans aborder le fond de l'appel²⁴.

[45] J'ai examiné le rapport du vérificateur général du Canada, car la Commission ne s'appuie sur le rapport que dans la mesure où il fournit des renseignements généraux. Je ne trouve pas que le rapport est utile pour comprendre la question en litige parce qu'il semble être fondé sur une fausse prémisse.

[46] Le vérificateur général a dit que la conception initiale « ne permettait pas que l'on touche une rémunération en recevant les prestations²⁵ ». Le rapport n'appuie pas cette déclaration en faisant référence à une source ou un article de la loi. L'article 153.9(1) n'a jamais dit qu'une personne doit n'avoir absolument aucun revenu afin de recevoir la PAEU. Cela n'est pas écrit non plus dans la partie VIII.4 de la *Loi*.

²² Le rapport, disponible en ligne, est intitulé « Prestation canadienne d'urgence ». Il est conçu pour cette prestation spécifique (aussi appelée PCU), ainsi que la PAEU. Le rapport date du mois de mars 2021.

²³ Une autre exception a été faite pour les preuves concernant l'équité procédurale qui ne peuvent pas être trouvées dans le dossier. Voir, par exemple, *SZ c Ministre de l'Emploi et du Développement social*, 2020 SST 853.

²⁴ Voir, par exemple, *CT c Ministre de l'Emploi et du Développement social et CA*, 2021 TSS 204. Cela suit une approche adoptée par les tribunaux fédéraux : voir, par exemple, *Sharma c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 48.

²⁵ La Commission cite le rapport du vérificateur général à la page AD2-15.

– **Le régime de la PCU n’appuie pas l’argument de la Commission**

[47] La Commission a aussi laissé entendre que la loi régissant la Prestation canadienne d’urgence (PCU) pourrait m’aider à comprendre ce à quoi était destinée la PAEU selon le Parlement.

[48] Au lieu de renforcer l’argument de la Commission, cela l’affaiblit. L’exigence relative à la perte du revenu de la PAEU consistait à n’avoir aucun revenu pendant au moins 14 jours consécutifs au cours d’une période de prestations de quatre semaines²⁶. Selon les règlements, un revenu inférieur ou égal à 1 000 \$ durant cette période était **exclu**, c’est-à-dire qu’il n’était pas pris en compte²⁷. Comme un revenu supérieur à 1 000 \$ **n’était pas** exclu, il devait être compté comme un « revenu » — mais le prestataire était toujours admissible s’il n’avait aucun revenu pendant 14 jours consécutifs au cours de la période de quatre semaines. Il s’agissait essentiellement du même régime que celui de la PAEU : dans les deux cas, une personne recevait des prestations si elle n’avait aucun revenu pendant au moins la moitié de la période de prestations, mais elle n’avait pas besoin de remplir cette condition si elle gagnait moins de 1 000 \$ sur quatre semaines.

Le sens ordinaire de l’article 153.9 est conforme à son objectif

[49] L’argument de la Commission est surtout axé sur une préoccupation selon laquelle l’interprétation de la division générale crée des résultats absurdes, incompatibles avec l’objectif de la *Loi* et de la PAEU. Je ne ressens pas cette préoccupation.

[50] Je suis d’accord avec la Commission : l’objectif de la *Loi* est d’indemniser temporairement les gens pour une perte de revenus dû au fait qu’ils ne travaillent plus²⁸.

²⁶ Cela se trouve à l’article 6(1) de la *Loi sur la prestation canadienne d’urgence*.

²⁷ Voir l’article 1 du *Règlement sur l’allocation de soutien du revenu (revenu nominal soustrait)* (DORS/2020-90).

²⁸ Voir la décision *Canada (Procureur général) c Greey*, 2009 CAF 296.

[51] Dans le cadre de cet objectif global, la PAEU a été créée afin d'atténuer les effets de la pandémie de la COVID-19 sur l'économie²⁹. L'objectif de la PAEU, qui est d'ailleurs conforme à l'argument de la Commission, était le suivant :

- Aider les personnes qui ont perdu des revenus lors des premiers mois de la pandémie de la COVID-19;
- Faire cela au moyen d'une prestation simple, à taux fixe, que Service Canada pourrait verser rapidement à un grand nombre de prestataires.

[52] La rapidité et l'efficacité exigeaient un instrument peu raffiné : il n'y aurait pas d'évaluation des heures assurables, on ne tiendrait pas compte du taux de chômage régional, on ne déciderait pas du nombre maximal de semaines payables, on ne calculerait pas le taux de prestations et il n'y aurait pas de déduction pour la rémunération réelle³⁰. Les conditions d'admissibilité étaient peu nombreuses.

[53] Le sens ordinaire de l'article 153.9 est conforme à l'objectif d'indemniser rapidement les gens pour une perte de revenu d'emploi – la Commission estime simplement que le standard quant à la perte de revenu est trop bas. Selon la Commission, une partie prestataire qui gagne moins de 1 000 \$ en quatre semaines reçoit la PAEU et une partie prestataire qui gagne plus de 1 000 \$ en quatre semaines n'en reçoit pas. En revanche, si l'on applique le sens ordinaire, une partie prestataire qui n'a pas eu de revenu pendant sept jours consécutifs au cours de deux semaines a droit à la PAEU, tout comme une partie prestataire qui gagne moins de 1 000 \$ en quatre semaines.

[54] La Commission me demande d'ajouter une interprétation de la loi qui ne correspondrait pas à son libellé : soit qu'une personne ne puisse pas obtenir la PAEU si elle gagne plus de 1 000 \$ au cours d'une période de quatre semaines. La Commission

²⁹ Voir l'article 153.3(1) de la *Loi*.

³⁰ Quant à la PAEU, l'article 153.6 de la *Loi* élimine la plupart des dispositions habituelles qui s'appliqueraient.

dit que je peux le faire parce qu'autrement le résultat est absurde – [traduction] « les prestataires peuvent gagner un revenu apparemment illimité et rester admissibles³¹ ».

– **Le sens ordinaire ne conduit pas à des résultats absurdes**

[55] Un résultat absurde pourrait survenir dans des cas de contradictions logiques ou d'incohérences internes, mais aussi quand il y a des violations des normes juridiques établies ou des normes de justice et de ce qui est considéré comme raisonnable³².

[56] Bien qu'il soit surprenant de voir une partie prestataire obtenir la PAEU pour une semaine de travail, ce résultat n'est pas absurde si l'on tient compte de la période de demande de deux semaines et de la nature imprécise de cette prestation d'urgence à court terme.

[57] Rappelons qu'une partie prestataire qui n'est pas réputée avoir satisfait à l'exigence relative à la perte de revenu (en gagnant moins de 1 000 \$ sur quatre semaines) doit satisfaire à l'exigence de perte de revenu **réelle** : elle doit n'avoir reçu aucun revenu pendant au moins sept jours consécutifs au cours de la période de prestations de deux semaines. Il s'agit d'un autre type de limite de revenu – une limite des jours travaillés, plutôt que de l'argent gagné.

[58] Peu importe la valeur des revenus d'emploi, une personne qui ne peut travailler qu'une semaine sur deux a subi une perte de revenu pendant cette période de deux semaines. Même le prestataire hypothétique de la Commission qui gagne un million de dollars par semaine et qui a satisfait à l'exigence de perte de revenu aurait perdu entre 1 et 2 millions de dollars au cours de la période de deux semaines, et n'aurait gagné que 1 000 \$ en PAEU.

[59] Je comprends que la Commission s'inquiète du fait que l'on verse la PAEU à des personnes [traduction] « qui n'ont pas nécessairement besoin d'une sécurité

³¹ La Commission dit cela à la page AD2-10.

³² La Commission a fait référence à la décision de la Cour fédérale qui dit cela : voir le paragraphe 22 de la décision intitulée *Canada (Procureur général) c. Guilde de la marine marchande du Canada*, 2009 CF 344.

économique et sociale temporaire³³ ». Mais ni la PAEU ni le régime d'assurance-emploi habituel ne sont fondés sur les besoins : les personnes qui pourraient se débrouiller sans recevoir de prestations ne sont pas exclues³⁴. L'accent est plutôt mis sur la perte de revenu d'emploi.

[60] Au lieu du prestataire hypothétique qui gagne un million de dollars par semaine, considérons une personne ordinaire – quelqu'un qui gagne le salaire industriel moyen de 1 042 \$ par semaine en 2020 – qui a satisfait à l'exigence de n'avoir aucun revenu pendant au moins sept jours consécutifs en deux semaines. Elle aurait perdu entre 1 042 \$ et 2 084 \$ en deux semaines, et gagné 1 000 \$ en PAEU. C'est peut-être généreux si la personne n'a perdu que 1 042 \$, mais cela ne me semble pas absurde.

[61] Je reconnais qu'il était mathématiquement possible qu'un travailleur touchant un faible revenu ou travaillant à temps partiel qui a été mis à pied, mais qui a ensuite travaillé une semaine sur deux (satisfaisant ainsi à l'exigence de perte de revenu) reçoive plus d'argent de la PAEU qu'il n'a perdu. Cela n'est pas, en soi, absurde. Le ministre a accepté la possibilité d'une surcompensation lorsqu'il a choisi une prestation de 500 \$ par semaine, sans égard à la rémunération hebdomadaire moyenne et aux heures de travail³⁵. C'était le prix à payer pour avoir une prestation simple et à taux fixe pour tous les prestataires. Le risque de surcompensation a été atténué par la réalité des confinements entraînés par la COVID-19 et par la nature à court terme de la PAEU³⁶.

³³ La Commission dit cela à la page AD2-12.

³⁴ Même dans le contexte de l'interprétation de la Commission, l'hypothétique prestataire millionnaire aurait reçu la PAEU après une mise à pied en mars 2020, malgré le fait d'avoir gagné 10 millions de dollars cette année-là.

³⁵ Cette possibilité survient selon l'une ou l'autre des interprétations des dispositions relatives à l'admissibilité à la PAEU. Par exemple, une personne qui gagnait 400 \$ par semaine avant sa mise à pied a reçu 500 \$ par semaine de PAEU. Autre exemple, un travailleur à temps partiel qui gagnait moins de 1 000 \$ toutes les quatre semaines avant sa mise à pied aurait pu reprendre le travail avec le même revenu nominal et obtenir également la PAEU.

³⁶ Au début, les prestataires ne pouvaient recevoir que 16 semaines de prestations. On a par la suite augmenté le maximum pour qu'ils puissent recevoir jusqu'à 24 semaines et finalement 28 semaines. Voir l'article 153.11 de la *Loi*; l'*Arrêté provisoire modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence)* : DORS/2020-61; l'*Arrêté provisoire n° 5 modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence)* : DORS/2020-141; l'*Arrêté provisoire n° 9 modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence)* : DORS/2020-188.

– **L'interprétation de la Commission est problématique**

[62] C'est l'interprétation de la Commission qui semble contredire l'objectif selon lequel on indemnise les personnes qui ont perdu des revenus pendant la pandémie.

[63] Si je devais ajouter une disposition selon laquelle les prestataires sont inadmissibles s'ils gagnent plus de 1 000 \$ en quatre semaines, les prestataires pourraient subir une perte de revenu importante, mais ne pas recevoir de prestations du tout. Le prestataire fait valoir ce point, et les faits du présent appel dépeignent le problème. Le prestataire n'a eu aucun revenu pendant trois des quatre semaines, mais a gagné plus de 1 000 \$ au cours de la semaine où il a été rappelé au travail. Il a perdu environ 6 000 \$ en revenu d'emploi³⁷. Pourtant, selon l'interprétation de la Commission, il n'aurait pas reçu de PAEU du tout pour ces quatre semaines. Comment cela répondrait-il à l'objectif d'indemniser ceux qui ont perdu un revenu d'emploi pendant la pandémie?

[64] De plus, comme le prestataire l'a souligné, s'il n'avait pas reçu la PAEU, il aurait reçu des prestations régulières d'assurance-emploi après sa mise à pied. Pour les mêmes quatre semaines, il aurait reçu 1 791 \$ en prestations régulières d'assurance-emploi³⁸, et pourtant la Commission soutient qu'il ne devrait pas avoir droit à la PAEU. Il est difficile de croire que le ministre voulait que la PAEU réduise considérablement ou élimine l'indemnisation de la perte de revenu pendant les premiers mois de la pandémie, par rapport aux prestations d'assurance-emploi qu'elle a remplacées³⁹.

[65] L'interprétation de la Commission pose un autre problème. Selon le paragraphe 153.9(4), une partie prestataire est réputée satisfaire à l'exigence de perte de revenu si elle gagne moins de 1 000 \$ en quatre semaines, mais il n'est pas nécessaire que ce soit quatre semaines de suite⁴⁰. Prenons le cas d'une personne qui a

³⁷ La rémunération la plus récente du prestataire était d'un peu plus de 2 000 \$ par semaine; sa rémunération était un peu plus basse avant cela. Voir les relevés d'emploi aux pages GD3-17 et GD3-18.

³⁸ C'est-à-dire, trois semaines au taux de prestations maximal de 2020, soit 573 \$ par semaine. Au cours de la quatrième semaine, le revenu d'emploi du prestataire aurait réduit son assurance-emploi à zéro.

³⁹ Certaines personnes recevraient un peu moins de prestations, car le taux fixe de 500 \$ était moins élevé que le taux maximal de prestations d'assurance-emploi, soit 573 \$.

⁴⁰ Sur ce point, l'article 153.9(4) affirme ce qui suit : « pour une période de quatre semaines qui se succèdent dans l'ordre chronologique sans nécessairement être consécutives ».

gagné 200 \$ au cours des semaines un, deux, quatre et cinq, et 500 \$ au cours de la semaine trois. Le ministre avait clairement l'intention de rendre cette personne admissible à la PAEU pour les semaines un, deux, quatre et cinq, car elle n'a gagné que 800 \$ au cours de quatre semaines non consécutives. Pourtant, selon l'interprétation de la Commission, cette personne serait inadmissible parce qu'elle a gagné plus de 1 000 \$ sur une période de quatre semaines.

– **Le sens ordinaire est conforme à l'objectif de la PAEU**

[66] Les exemples ci-dessus démontrent pourquoi le régime habituel d'assurance-emploi est complexe : c'est raisonnable de fonder le taux de prestations sur la rémunération récente, et de réduire le montant de prestations lorsqu'une partie prestataire reçoit un revenu d'emploi⁴¹.

[67] La PAEU s'agissait d'un compromis pour que les prestataires reçoivent rapidement de l'argent. Le régime n'indemnise pas les gens de façon parfaite ni précise, mais il compense la perte de revenu d'emploi. Dans son sens le plus simple, la PAEU fournit des prestations aux personnes qui n'ont pas eu de revenu pendant sept jours consécutifs au cours d'une période de deux semaines, ainsi qu'à celles qui ont gagné moins de 1 000 \$ sur quatre semaines. Cela est conforme à l'objectif de compenser la perte de revenu d'emploi au moyen d'un mécanisme simple et efficace.

– **Il n'y a aucune raison d'être « indulgent » envers la Commission**

[68] La Commission affirme également que l'intention du législateur devrait être considérée avec plus d'indulgence parce que la PAEU a été conçue rapidement pour répondre à une urgence mondiale sans précédent. J'estime que ce n'est pas une raison convaincante pour favoriser l'interprétation de la Commission. Je ne trouve pas que

⁴¹ D'habitude, le taux des prestations d'assurance-emploi est de 55 % de la rémunération hebdomadaire assurable, jusqu'à un maximum : voir l'article 14 de la *Loi*. Environ la moitié de la rémunération hebdomadaire est déduite des prestations à verser : l'article 19 de la *Loi*.

l'article 153.9 est ambigu. Mais, si j'avais le moindre doute sur le sens des dispositions, je résoudrais ce doute en faveur du prestataire, et non de la Commission⁴².

Le texte, le contexte et l'objectif confirment l'interprétation de la division générale

[69] Dans leur ensemble, le texte, le contexte et l'objectif appuient le sens ordinaire de l'article 153.9 : une personne est admissible à la PAEU si elle n'avait pas de revenu sept jours consécutifs au cours d'une période de prestations de deux semaines; sinon, une personne est admissible si elle a gagné moins de 1 000 \$ sur quatre semaines. Une personne n'est pas inadmissible seulement parce que son revenu sur quatre semaines était supérieur à 1 000 \$.

[70] La division générale a bien interprété le sens ordinaire de l'article 153.9. Cela ne constituait pas une erreur de droit.

La manière dont la division générale a abordé sa tâche ne constitue pas une erreur de droit

[71] En plus de ne pas être d'accord avec la conclusion de la division générale, la Commission affirme que cette dernière a commis une erreur de droit étant donné la façon dont elle a interprété la loi. Plus précisément, la division générale n'aurait pas pris en compte le contexte et l'objectif législatifs.

[72] L'interprétation d'une disposition législative doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objectif. On n'est pas tenu dans tous les cas de « procéder à une interprétation formaliste de la loi ». Le texte a plus d'importance quand les mots ne sont pas ambigus, mais le décideur doit tout de même « démontrer dans ses motifs qu'il était conscient de ces éléments ». Le fait de ne pas prendre en compte un élément essentiel

⁴² La Cour suprême du Canada affirme qu'il s'agit de l'approche adéquate pour interpréter les lois qui confèrent des prestations; voir *Canada Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC), au paragraphe 36.

qui aurait pu conduire à un résultat différent sera considéré comme déraisonnable, aux fins du contrôle judiciaire⁴³.

[73] Lorsqu'un tribunal examine une décision qui interprète une loi, il décide si la décision est raisonnable (et non si elle est correcte) et demande si elle est transparente, intelligible et justifiée. L'accent est mis sur la décision et sa justification, et non sur sa conclusion⁴⁴. Un appel devant la division d'appel n'est pas un contrôle judiciaire. Puisque la division d'appel décide si l'interprétation de la division générale est correcte, sans faire preuve de déférence, il n'y a guère de raison de se prononcer séparément sur sa justification.

[74] Même en supposant que la division générale doit suivre l'approche moderne de l'interprétation des lois et que le fait de ne pas suivre cette approche constitue une erreur de droit, je ne trouve pas d'erreur en l'espèce.

[75] La division générale était consciente de l'objectif de la PAEU; il s'agissait d'une prestation à taux fixe temporaire qui répondrait aux effets de la pandémie de COVID-19 en remplaçant les prestations habituelles de l'assurance-emploi⁴⁵. La division générale a examiné le paragraphe 153.9(4) dans le contexte des dispositions connexes⁴⁶. Je suis convaincue que la division générale était consciente de ces éléments essentiels.

[76] Il est important de noter que la Commission n'a pas fait valoir à la division générale que le contexte ou l'objectif des dispositions appuyait son interprétation. À ce moment-là, la Commission semble s'être concentrée uniquement sur le texte⁴⁷. Une analyse plus approfondie par la division générale n'aurait pas conduit à un résultat différent : le texte est sans ambiguïté et conforme au contexte et à l'objectif.

⁴³ Les citations et les concepts dans ce paragraphe sont tirés de la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 aux paragraphes 119 à 122.

⁴⁴ Voir la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 au paragraphe 15.

⁴⁵ Voir les paragraphes 12 à 17 de la décision de la division générale.

⁴⁶ Voir les paragraphes 31 à 35 de la décision de la division générale.

⁴⁷ Le représentant de cette époque a simplement paraphrasé l'article 153.9(4) sans fournir d'argument supplémentaire concernant sa signification. Voir la page GD4-5.

[77] Quoi qu'il en soit, si la division générale a commis une erreur de droit en n'examinant pas le contexte et l'objectif de manière plus approfondie, cela ne changerait pas le résultat de cet appel. Puisque j'ai déjà décidé que l'interprétation de l'article 153.9 par la division générale est correcte, toute erreur de justification serait corrigée en appliquant cette même interprétation.

Conclusion

[78] L'article 153.9(1) prévoit une exigence relative à la perte de revenu pour les prestataires de la PAEU, et l'article 153.9(4) prévoit une exception à cette exigence. Le sens ordinaire de ces dispositions est le suivant :

- Une personne satisfait à l'exigence de perte de revenu pour la PAEU si elle n'a aucun revenu pendant au moins sept jours consécutifs au cours de la période de prestations de deux semaines;
- Sinon, une personne sera réputée avoir satisfait à l'exigence de perte de revenu si elle gagne moins de 1 000 \$ sur quatre semaines.

[79] Ce sens ordinaire est conforme au contexte et à l'objectif de la *Loi* et de la PAEU. Contrairement à ce que voudrait la Commission, je ne peux pas ajouter une disposition entièrement nouvelle à l'article 153.9. Cet article ne dit pas, ou ne signifie pas, qu'une partie prestataire est inadmissible à la PAEU simplement parce qu'elle a gagné plus de 1 000 \$ au cours d'une période de quatre semaines.

[80] La division générale n'a pas commis d'erreur de droit lorsqu'elle a interprété les dispositions relatives à l'admissibilité à la PAEU. L'appel est rejeté.

Shirley Netten
Membre de la division d'appel