



[TRADUCTION]

Citation : *SS c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 885

**Tribunal de la sécurité sociale du Canada
Division générale, section de l'assurance-emploi**

Décision

Partie appelante : S. S.
Représentante ou représentant : Ennio Aguilera
Partie intimée : Commission de l'assurance-emploi du Canada

Décision portée en appel : Décision découlant de la révision de la Commission de l'assurance-emploi du Canada (429327) datée du 30 juillet 2021 (communiquée par Service Canada)

Membre du Tribunal : Gary Conrad
Mode d'audience : Vidéoconférence
Date d'audience : Le 7 octobre 2021
Personnes présentes à l'audience : Appelante
Représentant de l'appelante
Date de la décision : Le 25 octobre 2021
Numéro de dossier : GE-21-1532

Décision

[1] L'appel est accueilli. Le crédit unique d'heures n'aurait pas dû être appliqué à la période de prestations de la prestataire qui a débuté le 4 octobre 2020.

Aperçu

[2] La prestataire a fait une demande d'assurance-emploi et une période de prestations d'urgence a été établie¹.

[3] La demande de prestations d'urgence de la prestataire a ensuite été automatiquement convertie en prestations régulières de l'assurance-emploi à compter du 4 octobre 2020.

[4] La prestataire a touché ces prestations jusqu'en avril 2021, date à laquelle elle a trouvé un autre emploi. C'est à ce moment-là qu'elle a cessé de toucher des prestations².

[5] Le 4 juin 2021, la prestataire a fait une demande de prestations de maternité et de prestations parentales³. Auparavant, elle avait demandé à la Commission de mettre fin à son ancienne période de prestations, car elle souhaitait commencer une nouvelle période de prestations de maternité et de prestations parentales.

[6] La Commission a ensuite dit à la prestataire qu'elle n'avait pas accumulé suffisamment d'heures d'emploi assurable pour commencer une nouvelle période de prestations de maternité et de prestations parentales⁴. La Commission a réactivé l'ancienne demande de la prestataire à partir du 4 octobre 2020, mais cela ne lui permet pas de toucher la totalité des prestations de maternité et des prestations parentales allouées.

¹ Voir la page GD04-1.

² Voir la page GD04-3.

³ Voir la page GD03-49.

⁴ Voir la page GD03-68.

[7] La prestataire a contesté cela en disant qu'avec le crédit de 480 heures supplémentaires prévu par les nouvelles dispositions législatives⁵, ses 188 heures d'emploi assurable seraient suffisantes pour lui permettre d'établir une nouvelle période de prestations de maternité et de prestations parentales.

[8] La Commission a dit à la prestataire qu'elle avait déjà appliqué le crédit d'heures supplémentaires à sa période de prestations qui a débuté le 4 octobre 2020 puisque la loi prévoit que ce crédit doit être appliqué à la première demande initiale présentée par une personne le 27 septembre 2020 ou après cette date⁶.

[9] La prestataire affirme que cela n'a aucun sens, car elle n'avait pas besoin du crédit d'heures pour être admissible le 4 octobre 2020.

Question que je dois examiner en premier

[10] La prestataire a déposé des documents après l'audience⁷. J'ai accepté et pris en compte ces documents, car ils sont directement liés à la question en jeu.

[11] Je les ai envoyés à la Commission et lui ai donné une chance de répondre. J'ai reçu la réponse de la Commission⁸ le 12 octobre 2021, et je l'ai également prise en considération.

Question en litige

[12] Le crédit unique d'heures aurait-il dû être appliqué à la demande de la prestataire datée du 4 octobre 2020?

⁵ Voir l'article 153.17(1)(a) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

⁶ Voir la page GD04-7.

⁷ Voir la page GD06.

⁸ Voir la page GD08.

Analyse

[13] La prestataire a présenté une multitude d'arguments soulignant les choses avec lesquelles elle n'est pas d'accord en ce qui concerne ses demandes d'assurance-emploi, en remontant jusqu'à sa demande de prestations d'urgence de mai 2020.

[14] En examinant tous les arguments avancés par la prestataire, en dehors de son argument principal, j'estime qu'il s'agit d'arguments tangentiels visant à essayer d'obtenir ce que la prestataire veut si son argument principal échoue. Son principal argument est que le crédit unique d'heures n'aurait pas dû être appliqué à sa demande du 4 octobre 2020, car elle n'en avait pas besoin.

[15] J'estime que si son argument principal est accepté, il n'est pas nécessaire d'examiner ses autres arguments, car elle aura obtenu ce qu'elle voulait, à savoir le crédit unique retiré de sa demande du 4 octobre 2020 afin qu'il puisse être appliqué à sa demande de prestations de maternité. À cette fin, je commencerai par examiner si le crédit unique d'heures doit être appliqué à la demande de la prestataire du 4 octobre 2020.

[16] La prestataire a demandé à la Commission d'établir une nouvelle période de prestations afin qu'elle puisse obtenir le nombre maximal de semaines de prestations de maternité et de prestations parentales.

[17] Dans sa décision datée du 7 juin 2021, la Commission a informé la prestataire qu'elle n'avait pas suffisamment d'heures d'emploi assurable pour être admissible aux prestations.

[18] La Commission a ensuite envoyé une autre lettre à la prestataire le 24 juin 2021, indiquant qu'elle réactiverait son ancienne période de prestations, mais qu'elle serait seulement admissible à cinq semaines de prestations parentales.

[19] La prestataire a demandé à la Commission de réviser son refus de lui accorder la totalité des prestations de maternité et des prestations parentales en raison du nombre insuffisant d'heures.

[20] L'argument de la prestataire est qu'elle aurait suffisamment d'heures pour établir une nouvelle période de prestations si le crédit unique de 480 heures était ajouté à sa période de référence afin qu'une nouvelle période de prestations soit établie pour les prestations de maternité et les prestations parentales.

[21] Dans sa décision de révision, la Commission a informé la prestataire qu'elle n'avait pas changé sa décision concernant cette question.

[22] Ainsi, afin de décider si la prestataire avait suffisamment d'heures pour établir une nouvelle période de prestations afin d'être admissible à la totalité des prestations de maternité et des prestations parentales, ou si sa période de prestations précédente devrait être réactivée, je devrai examiner si le crédit unique ou les 480 heures devraient être appliqués.

Le crédit unique d'heures aurait-il dû être appliqué à la demande de la prestataire du 4 octobre 2020?

[23] Non, le crédit unique d'heures n'aurait pas dû être appliqué à la demande de la prestataire du 4 octobre 2020. La loi ne précise pas explicitement que ce crédit doit être appliqué à la première demande faite le 27 septembre 2020 ou après cette date, et le fait de le faire automatiquement produirait un résultat absurde, illogique et non conforme aux intentions de la loi.

[24] La partie de la loi au cœur du désaccord entre la prestataire et la Commission se trouve à la partie VIII.5 de la *Loi sur l'assurance-emploi (Loi)* et se lit comme suit :

153.17(1) Le prestataire qui présente une demande initiale de prestations à l'égard de prestations visées à la partie I le 27 septembre 2020 ou après cette date, ou à l'égard d'un arrêt de rémunération qui survient à cette date ou par la suite, est réputé avoir, au cours de sa période de référence :

a) si la demande initiale de prestations est présentée à l'égard de prestations visées à l'un des articles 21 à 23.3, 480 heures additionnelles d'emploi assurable;

b) dans les autres cas, 300 heures additionnelles d'emploi assurable.

[25] La Commission soutient que l'article ci-dessus précise que le crédit unique d'heures est appliqué à la première demande initiale présentée par une partie prestataire le 27 septembre 2020 ou après cette date. La Commission soutient que c'est ce qu'elle a fait, en l'appliquant à la période de prestations de la prestataire qui a débuté le 4 octobre 2020⁹.

[26] La Commission soutient que la loi ne fait pas référence à la possibilité pour une partie prestataire de choisir à quelle période de prestations le crédit unique d'heures est appliqué¹⁰.

[27] De plus, la Commission soutient que la loi n'établit pas non plus de condition selon laquelle l'application des heures supplémentaires doit être appliquée uniquement dans les situations où la partie prestataire ne parvient pas à établir suffisamment d'heures au cours de sa période de référence pour atteindre le taux de base lui permettant d'être admissible aux prestations sans l'application du crédit.

[28] La Commission fait également valoir que le Tribunal a déjà rendu des décisions sur cette question et que ces décisions appuient toutes le fait que le crédit unique d'heures doit être utilisé sur la première demande faite le 27 septembre 2020 ou après cette date¹¹.

[29] La prestataire fait valoir que les changements introduits dans la partie VIII.5 de la *Loi* sont intitulés « Mesures temporaires pour faciliter l'accès aux prestations ». Elles visent à faciliter l'accès aux prestations pour les Canadiennes et les Canadiens qui, autrement, auraient été confrontés à des obstacles et n'auraient pas été admissibles à l'assurance-emploi¹².

[30] La prestataire soutient que l'application d'une disposition déterminative pour majorer ses heures alors qu'elle n'en avait pas besoin, et le fait que cette même

⁹ Voir la page GD04-7.

¹⁰ Voir la page GD04-7.

¹¹ Voir les pages GD4-09 et GD08-1.

¹² Voir la page GD06-5.

disposition ne lui soit pas accessible précisément lorsqu'elle en avait besoin, conduit à un résultat problématique et contradictoire¹³.

[31] La prestataire fait valoir que le législateur ne peut pas avoir voulu rendre les mères enceintes inadmissibles à la disposition déterminative relative aux prestations spéciales (480 heures) au moment précis où elles ont besoin du soutien offert, en appliquant la disposition déterminative dans des situations où elle n'est pas nécessaire¹⁴.

[32] En examinant les trois décisions du Tribunal présentées par la Commission, je note que je ne suis pas lié par elles. De plus, je ne les trouve pas convaincants sur cette question.

[33] Les trois décisions portent essentiellement sur le fait que le mot « réputé » est utilisé dans cet article précis de la loi. Selon les décisions, le terme « réputé » signifie qu'il n'y a pas d'autre choix que d'appliquer les heures à la première demande faite le 27 septembre 2020 ou après cette date.

[34] Deux des décisions font également valoir qu'aucun terme de l'article de loi contesté ne précise que ce crédit ne doit être appliqué qu'en cas de besoin et que c'est un élément que le législateur aurait pu inclure s'il l'avait voulu.

[35] Je ne trouve pas convaincant l'argument selon lequel, puisque le mot « réputé » figure dans cet article de loi en particulier, cela signifie que le crédit unique d'heures doit être appliqué à la première demande présentée le 27 septembre 2020 ou après cette date. La raison pour laquelle il en est ainsi n'est pas expliquée de manière convaincante.

[36] Je ne trouve pas non plus convaincant l'argument selon lequel le législateur n'a pas mentionné de passage dans cet article qui soutiendrait que le crédit unique ne devrait être appliqué qu'en cas de besoin et que c'est quelque chose qui aurait pu être fait. Je souligne que le législateur aurait tout aussi bien pu écrire que ce crédit

¹³ Voir la page GD06-5.

¹⁴ Voir la page GD06-5.

s'applique à la première demande faite le 27 septembre 2020 ou après cette date, mais il ne l'a pas fait non plus.

[37] Je constate que l'article 153.17(1) de la *Loi* ne prévoit pas explicitement que le crédit unique d'heures doit être appliqué à la première demande présentée le 27 septembre 2020 ou après cette date. Bien que ce soit ainsi que la Commission interprète cet article de loi, la prestataire plaide pour une interprétation différente.

[38] La Cour suprême du Canada (CSC) a déclaré que « [...] l'interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. 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 législateur¹⁵. »

[39] La CSC a déclaré que le sens grammatical et ordinaire d'une disposition n'est pas déterminant et ne met pas fin à l'analyse, car il faut tenir compte du contexte global de la disposition, même si, à première vue, le sens des mots peut paraître évident¹⁶.

[40] La CSC a déclaré que lors de l'interprétation d'une loi, s'ils sont clairs, les mots, prévalent; sinon, ils cèdent le pas à l'interprétation qui convient le mieux à l'objet prédominant de la loi¹⁷.

[41] La Loi d'interprétation prévoit que tout texte législatif doit s'interpréter de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son projet¹⁸.

[42] Alors, quel est l'objectif global de la *Loi*?

[43] La Cour d'appel fédérale (CAF) a déclaré que la *Loi* est : « [...] un régime contributif offrant une protection sociale aux Canadiens qui perdent leur emploi [...]»¹⁹ » dont l'objectif est « [...] d'indemniser les chômeurs pour la perte de revenus provenant

¹⁵ Voir la décision *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 27.

¹⁶ Voir la décision *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, au paragraphe 48.

¹⁷ Voir la décision *Celgene Corp. c Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, au paragraphe 21.

¹⁸ Voir l'article 12 de la *Loi d'interprétation*.

¹⁹ Voir la décision *Canada (Procureur général) c Lesiuk*, 2003 CAF 3.

de leur emploi et d'assurer leur sécurité économique et sociale pendant un certain temps pour ainsi leur permettre de retourner sur le marché du travail²⁰ ».

[44] La CSC a déclaré que puisque le but général de la *Loi* est de procurer des prestations aux chômeurs, les dispositions légales devraient être interprétées de manière libérale et tout doute découlant de l'ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur de la partie prestataire²¹.

[45] J'estime que les mots de l'article 153.17(1) ne sont pas clairs. Ils ne mentionnent pas explicitement que le crédit unique doit être utilisé dans le cadre de la première demande présentée le 27 septembre 2020 ou après cette date. Puisqu'ils ne sont pas clairs, ils doivent céder le pas à une interprétation qui convient le mieux à l'objet prédominant de la loi²².

[46] La CSC et la CAF ont déclaré que l'objectif de la loi est de fournir des prestations aux personnes sans emploi.

[47] En gardant cet objectif à l'esprit, je note que le titre de la section de la *Loi* dans laquelle s'inscrit l'article contesté, la partie VIII.5, s'intitule « Mesures temporaires pour faciliter l'accès aux prestations ». J'estime que cela montre que l'objectif des articles sous ce titre est d'aider les travailleurs à obtenir des prestations d'assurance-emploi.

[48] La CSC a affirmé qu'il s'agit d'un principe bien établi en matière d'interprétation législative que le législateur ne peut avoir voulu des conséquences absurdes²³.

[49] Selon la CSC, l'on qualifiera d'absurde une interprétation qui mène à des conséquences ridicules ou futiles, si elle est extrêmement déraisonnable ou inéquitable, si elle est illogique ou incohérente, ou si elle est incompatible avec d'autres dispositions ou avec l'objet du texte législatif²⁴.

²⁰ Voir la décision *Canada (Procureur général) c Jean*, 2015 CAF 242, au paragraphe 26.

²¹ Voir la décision *Abrahams c Procureur général du Canada*, 1983 1 RCS 2.

²² Voir la décision *Celgene Corp. c Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, au paragraphe 21.

²³ Voir la décision *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 27, au paragraphe 27.

²⁴ Voir la décision *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 RCS 27, au paragraphe 27.

[50] La prestataire n'avait pas besoin du crédit unique d'heures pour être admissible le 4 octobre 2020. La Commission soutient que le taux de chômage au moment où la prestataire a fait sa demande était de 13,1 % et qu'elle aurait eu besoin de 420 heures pour être admissible²⁵. La Commission affirme dans ses observations que la prestataire avait accumulé beaucoup plus d'heures que cela²⁶.

[51] J'estime qu'interpréter l'article 153.17(1) de la manière dont la Commission l'a fait, à savoir que le crédit unique d'heures doit être appliqué à la première demande présentée le 27 septembre 2020 ou après cette date, que la partie prestataire en ait besoin ou non, conduit à un résultat absurde, car cela est illogique et incompatible avec l'objet du texte législatif.

[52] L'objet de la loi est de fournir des prestations aux personnes qui sont sans emploi. Le législateur a ajouté des articles à la Loi, sous le titre intitulé « Mesures temporaires pour faciliter l'accès aux prestations », montrant ainsi qu'il voulait que les articles en question aident les personnes à obtenir des prestations.

[53] J'estime qu'interpréter l'article 153.17(1) comme le fait la Commission, à savoir que le crédit unique d'heures doit être appliqué à la première demande présentée après le 27 septembre 2020, que la partie prestataire en ait besoin ou non, est également incompatible avec l'objet du texte législatif. Le titre de la section dans laquelle se trouve l'article 153.17(1) est clair : ces articles visent à aider les personnes à obtenir des prestations. Appliquer le crédit unique d'heures lorsqu'il n'est pas nécessaire irait à l'encontre de cet objectif.

[54] Une telle action serait également illogique. Il n'est pas logique de donner à une partie prestataire des heures supplémentaires dont elle n'a pas besoin pour être admissible, car cela lui enlèverait toute chance d'être admissible lorsqu'elle en aura vraiment besoin.

²⁵ Voir la page GD03-41.

²⁶ Voir la page GD04-6.

[55] De plus, les mots eux-mêmes de l'article 153.17(1) montrent qu'il a pour but d'aider les personnes à être admissibles aux prestations en leur offrant des heures supplémentaires pour les aider à satisfaire aux conditions d'admissibilité. Le fait d'appliquer ces heures supplémentaires alors qu'elles ne sont pas nécessaires non seulement n'aiderait pas les personnes à devenir admissibles, mais leur porterait préjudice, car cela leur enlèverait toute chance de devenir admissibles ultérieurement, lorsqu'elles auront réellement besoin de ces heures supplémentaires. Interpréter cet article comme le fait la Commission irait à l'encontre de l'objet du texte législatif, car cela n'aiderait pas les personnes à devenir admissibles à des prestations, alors que c'est là son objectif.

[56] Finalement, je garde à l'esprit les mots de la CSC, à savoir que l'objectif général de la loi est de mettre des prestations à la disposition des personnes en chômage et qu'elle doit être interprétée de façon libérale et que tout doute découlant de l'ambiguïté de la langue doit être résolu en faveur de la partie prestataire²⁷. Cela vient appuyer le fait que l'article 153.17(1) ne devrait pas être interprété comme le souhaite la Commission, car cela n'apporterait pas l'aide nécessaire aux personnes en chômage pour qu'elles obtiennent des prestations. De plus, comme il y a des ambiguïtés dans la langue, je les résoudrais en faveur de la prestataire.

[57] J'estime que l'interprétation de l'article 153.17(1) par la Commission, selon laquelle le crédit unique d'heures doit être appliqué à la première demande faite le 27 septembre 2020 ou après cette date, que la partie prestataire en ait besoin ou non, ne peut pas être maintenue.

[58] J'estime que l'article 153.17(1) doit être interprété comme étant appliqué uniquement si la partie prestataire a besoin des heures supplémentaires pour devenir admissible aux prestations. Cette interprétation évite des résultats absurdes et est plus compatible avec l'objet du texte législatif.

²⁷ Voir la décision *Abrahams c Procureur général du Canada*, 1983 1 RCS 2.

[59] J'estime donc que le crédit unique d'heures n'aurait pas dû être appliqué à la période de prestations de la prestataire débutant le 4 octobre 2020, car elle n'en avait pas besoin pour être admissible aux prestations.

[60] Comme je me suis prononcé en faveur de l'argument de la prestataire selon lequel le crédit unique n'aurait pas dû être appliqué à sa demande du 4 octobre 2020, je n'ai pas besoin d'examiner ses autres arguments puisqu'elle a obtenu le résultat souhaité. J'estime qu'elle a obtenu le résultat qu'elle souhaitait, car le crédit unique n'aurait pas dû être appliqué à la période de prestations débutant le 4 octobre 2020, de sorte que ces heures seraient disponibles pour être appliquées à une période de prestations ultérieure si nécessaire.

Conclusion

[61] L'appel est accueilli.

[62] Je conclus que l'article 153.17(1) doit être interprété comme étant uniquement appliqué si la partie prestataire a besoin des heures supplémentaires pour devenir admissible aux prestations. Cette interprétation évite des résultats absurdes et est plus compatible avec l'objet du texte législatif.

[63] Sur la base de cette interprétation, je conclus que le crédit unique d'heures n'aurait pas dû être appliqué à la période de prestations de la prestataire qui a débuté le 4 octobre 2020.

Gary Conrad

Membre de la division générale, section de l'assurance-emploi