



[TRADUCTION]

Citation : *AZ c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 952

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

Décision

Partie appelante : A. Z.
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 (430996) datée du 18 août 2021 (communiquée par Service Canada)

Membre du Tribunal : Suzanne Graves
Mode d'audience : Vidéoconférence
Date d'audience : Le 7 septembre 2021
Personnes présentes à l'audience : Partie appelante
Date de la décision : Le 23 septembre 2021
Numéro de dossier : GE-21-1492

Décision

[1] L'appel est accueilli. Le prestataire peut donc recevoir cinq semaines de prestations parentales standard partagées.

Aperçu

[2] Le bébé du prestataire est né le 23 juin 2020. Le prestataire et sa conjointe ont décidé de se diviser le nombre maximal de prestations parentales standard autorisées par la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE). Puisqu'ils se partagent les prestations parentales, la Loi sur l'AE leur permet de prendre jusqu'à cinq semaines supplémentaires de prestations standard.

[3] Après avoir obtenu des conseils de Service Canada, les deux parents ont décidé de prendre 40 semaines de prestations parentales partagées. La Commission lui a dit qu'il pouvait recevoir cinq semaines de prestations partagées, soit en même temps que son épouse, soit immédiatement après qu'elle ait rempli sa demande de prestations de maternité et de prestations parentales. Il a donc présenté une demande de prestations parentales et a demandé à recevoir cinq semaines de prestations à compter du 27 juin 2021.

[4] La Commission a rejeté la demande de prestations parentales du prestataire. Elle affirme qu'il ne peut recevoir aucune semaine de prestations parentales standard parce que les prestations parentales ne sont payables que pendant la [traduction] « période de prestations parentales » de 52 semaines prévue à l'article 23(2) de la Loi sur l'AE.

Observations soumises après l'audience

[5] J'ai demandé à la Commission de clarifier son interprétation de l'article 23 de la Loi sur l'AE et elle a fait des observations supplémentaires. J'ai envoyé les observations de la Commission au prestataire et il a présenté des arguments en réponse. La Commission a informé le Tribunal qu'elle n'avait pas d'autres observations à formuler en réponse.

Question en litige

[6] Le prestataire peut-il recevoir cinq semaines de prestations parentales standard partagées plus de 52 semaines après la semaine où son enfant est né?

Analyse

[7] Des prestations parentales sont payables à une partie prestataire qui veut prendre soin de son nouveau-né¹. La Loi sur l'AE prévoit que des prestations parentales sont habituellement payables pour chaque semaine de chômage durant la période qui commence par la semaine de la naissance de l'enfant ou de son placement chez le parent en vue de son adoption, et qui se termine 52 semaines plus tard².

[8] La période de 52 semaines après la naissance ou le placement d'un bébé est appelée par la Commission la [traduction] « période de prestations parentales ». Cette période peut être prolongée dans certaines circonstances. Par exemple, elle peut être prolongée de 26 semaines pour permettre à une partie prestataire de recevoir des prestations parentales prolongées. La période peut également être prolongée lorsque le bébé d'une partie prestataire est hospitalisé.

[9] La loi précise également que lorsqu'une partie prestataire demande plus d'un type de prestations spéciales, la période de prestations parentales est prolongée pour lui permettre de demander le nombre maximum de prestations spéciales autorisées par la Loi sur l'AE³.

[10] Le nombre maximal de semaines de prestations parentales dans une période de prestations pour chaque partie prestataire est de 35 semaines de prestations parentales standard ou de 61 semaines de prestations parentales prolongées, selon le choix de la partie prestataire⁴.

¹ Voir l'article 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE).

² Voir l'article 23(2) de la Loi sur l'AE.

³ Voir l'article 23(3.2) de la Loi sur l'AE.

⁴ Voir l'article 12(3) de la Loi sur l'AE.

Semaines supplémentaires de prestations parentales partagées

[11] En 2018, le gouvernement a adopté la *Loi n° 2 d'exécution du budget de 2018*, qui a autorisé des semaines supplémentaires de prestations parentales lorsque ces prestations sont partagées entre deux parents⁵. J'appellerai cette loi modificative le projet de loi C-86. Les nouveaux articles ajoutés par le projet de loi C-86 prévoient que lorsque les prestations sont partagées entre deux parents, ceux-ci peuvent recevoir cinq semaines supplémentaires de prestations parentales standard ou huit semaines supplémentaires de prestations parentales prolongées⁶.

Le prestataire peut-il recevoir des prestations parentales standard plus de 52 semaines après la naissance de son bébé?

[12] Le prestataire peut recevoir cinq semaines de prestations parentales partagées plus de 52 semaines après la naissance de son bébé. La période de prestations parentales ne s'applique pas pour l'empêcher de recevoir les prestations parentales partagées supplémentaires autorisées par l'article 23(4) de la Loi sur l'AE. Mes raisons sont exposées ci-dessous.

Le texte de la loi n'est pas clair

[13] J'estime que le texte de l'article 23 de la Loi sur l'AE n'est pas clair en ce qui concerne la question de savoir si la période de prestations parentales s'applique pour empêcher une partie prestataire de recevoir les semaines partagées supplémentaires de prestations parentales autorisées par l'article 23(4) de la Loi sur l'AE.

[14] La Commission indique que les prestations parentales ne sont payables que pendant la période de prestations parentales, qui commence à la semaine où l'enfant d'une partie prestataire est né ou placé chez la partie prestataire, et qui se termine 52 semaines plus tard.

⁵ Les articles 23(4), (4.1) et (4.11) ont été ajoutés à la Loi sur l'AE par le biais de l'article 304 de la *Loi n° 2 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c 27.

⁶ Voir les articles 23(4), (4.1) et (4.11) de la Loi sur l'AE.

[15] La Commission affirme qu'elle ne peut pas interpréter la Loi sur l'AE autrement que selon son sens ordinaire et qu'elle n'a pas le pouvoir de modifier la Loi sur l'AE⁷. Elle s'appuie également sur la décision d'un ancien juge-arbitre dans l'affaire CUB 46747, selon laquelle une partie prestataire n'avait pas droit à des prestations parce qu'elle avait demandé des prestations plus de 52 semaines après le placement de l'enfant⁸.

[16] Je suis d'accord que la Loi sur l'AE doit être appliquée telle qu'elle est rédigée. Toutefois, je suis respectueusement en désaccord avec l'argument de la Commission selon lequel le texte de l'article 23 de la Loi sur l'AE est clair sur cette question.

[17] En fait, il y a eu beaucoup de confusion sur la question de savoir si la période de prestations parentales s'applique aux prestations partagées supplémentaires autorisées par l'article 23(4) de la Loi sur l'assurance-emploi. Je note également que la décision CUB 46747 a été rendue avant l'adoption du projet de loi C-86 visant à ajouter les prestations parentales partagées supplémentaires à la Loi sur l'AE.

[18] Dans un certain nombre d'appels instruits précédemment devant le présent Tribunal, des prestataires ont déclaré que des agentes ou agents de la Commission leur avaient dit qu'il leur était possible de demander des prestations parentales partagées au-delà d'une période de prestations parentale de 52 ou de 78 semaines⁹. En soi, cela indique bien que le texte de l'article 23 de la Loi sur l'AE n'est pas clair.

[19] Dans la présente affaire, le prestataire affirme que lui et sa conjointe ont consulté deux agentes ou agents de Service Canada avant de présenter sa demande. Ils voulaient s'assurer de satisfaire aux critères fixés par la loi, tout en maximisant le temps passé à la maison pour s'occuper de leur bébé. Ils ont donné des renseignements

⁷ Les observations de la Commission sur cette question figurent aux pages GD4-2 à GD4-3. Elle s'appuie sur la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Granger c Canada*, A-685-85.

⁸ Les observations de la Commission sur cette question figurent à la page GD4-2.

⁹ Voici quelques exemples de ces affaires : *CF c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2020 TSS 784, *MJ c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2020 TSS 1178 et *DH c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2020 TSS 1197.

précis aux deux agentes ou agents, notamment la date de naissance de l'enfant et les dates de congé prévues¹⁰.

[20] Le prestataire a témoigné que Service Canada avait dit au couple que tant que ses prestations parentales de cinq semaines suivaient immédiatement, ou chevauchaient, la période de prestations de maternité et de prestations parentales de son épouse, il serait admissible aux prestations parentales.

[21] Lorsque la Commission a rejeté sa demande, le prestataire a fait un suivi auprès de Service Canada. Une agente ou un agent l'a informé que des erreurs internes s'étaient produites, mais que la Loi sur l'AE empêchait le versement de ses prestations parentales.

[22] Le prestataire fait valoir qu'il est inadéquat pour la Commission de s'appuyer sur la décision *Granger*¹¹, un précédent vieux de 35 ans, pour soutenir sa position. Il affirme que la Commission a le devoir de fournir aux prestataires des renseignements exacts¹².

[23] Il n'y a, à ce jour, aucune orientation de la part des tribunaux ou de la division d'appel du Tribunal sur l'interaction entre la période de prestations parentales et les prestations partagées supplémentaires.

[24] Je reconnais que, dans la plupart des décisions antérieures, le Tribunal a décidé que la période de prestations parentales s'applique aux demandes de prestations parentales partagées supplémentaires. Cependant, je ne suis pas tenue de suivre les décisions antérieures du Tribunal. J'ai décidé de ne pas suivre les décisions précédentes sur cette question parce que j'estime que la loi n'est pas claire pour les trois raisons qui suivent.

¹⁰ Les observations du prestataire sur cette question figurent à la page GD2-5.

¹¹ Voir la décision *Granger c Canada*, A-685-85.

¹² L'argument du prestataire sur cette question est exposé aux pages GD8-2 à GD8-3. Il s'appuie sur la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Leroux v Agence du revenu du Canada*, 2014 BCSC 720.

Conflit entre la période de prestations parentales et les prestations supplémentaires

[25] Premièrement, la Commission fait valoir que les prestations parentales doivent être demandées dans un délai de 52 semaines. Toutefois, bien qu'une période de 52 semaines de prestations parentales doive être respectée, il n'est pas mathématiquement possible pour deux parents de prendre les 40 semaines de prestations partagées standard de façon séquentielle, après que le parent qui donne naissance ait terminé de recevoir les 15 semaines de prestations de maternité. En effet, 15 semaines de prestations de maternité, suivies de 40 semaines de prestations parentales standard partagées, donnent un total de 55 semaines de prestations. Ce chiffre ne comprend pas les semaines accordées pour le délai de carence.

[26] La Commission fait valoir que l'article 23(4) de la Loi sur l'AE n'indique pas quand, ou ne prescrit pas la période pendant laquelle, le maximum de 40 semaines de prestations parentales partagées peut être versé¹³. Je suis d'accord. Cependant, l'article 23(4) ne précise pas non plus que cela se limite à la période de prestations parentales prévue à l'article 23(2) de la Loi sur l'AE. Compte tenu de l'impossibilité mathématique pour deux parents de prendre les 40 semaines de prestations parentales standard de façon séquentielle, je crois que les deux articles sont en conflit.

[27] Rien dans la Loi sur l'AE ne précise que les semaines supplémentaires de prestations parentales partagées doivent chevaucher les prestations de l'autre parent pour que les parents puissent les recevoir. Ainsi, la période de prestations parentales prévue à l'article 23(2) de la Loi sur l'AE entre en conflit avec les prestations partagées supplémentaires autorisées aux termes d'une combinaison des articles 12(4) et 23(4) de la Loi sur l'AE.

[28] J'estime peu probable que le gouvernement ait introduit des semaines supplémentaires de prestations partagées, pour ensuite exiger que les prestations partagées soient prises par les deux parents en même temps. Le fait d'accorder des

¹³ Les observations de la Commission sur cette question figurent aux pages GD6-1 à GD6-2.

semaines supplémentaires de prestations, mais d'exiger que les semaines se chevauchent, ne permet pas nécessairement à un parent en âge de procréer de retourner au travail plus tôt.

Il n'y a aucune référence aux prestations parentales supplémentaires partagées dans les dispositions de la Loi sur l'AE relatives à la période de prestations parentales

[29] Deuxièmement, il n'y a aucune référence aux semaines supplémentaires de prestations partagées aux articles 23(2) à 23(3.4) de la Loi sur l'AE (les dispositions relatives à la période de prestations parentales). Il est vrai que l'article 23(2)(b) prévoit que des prestations sont payables pour chaque semaine de chômage durant la période qui « se termine cinquante-deux semaines après la semaine de la naissance de l'enfant ou des enfants du prestataire ou celle au cours de laquelle le ou les enfants sont ainsi placés ».

[30] Cependant, le texte de l'article 23(4) de la Loi sur l'AE est très similaire à celui de l'article 23(2). L'article 23(4) (qui autorise les semaines supplémentaires de prestations partagées) fait expressément référence au nombre de semaines de prestations parentales partagées comme étant « les semaines de prestations qui doivent être payées au titre du présent article [...] jusqu'à concurrence de quarante semaines¹⁴ ». Cela laisse entendre que les semaines supplémentaires de prestations partagées sont autorisées, indépendamment de la période de prestations parentales.

¹⁴ Voici le texte de l'article 23(4) de la Loi sur l'AE : « Si deux prestataires présentent chacun une demande de prestations au titre du présent article — ou si un prestataire présente une telle demande et qu'un particulier présente une demande de prestations au titre de l'article 152.05 — relativement au même enfant ou aux mêmes enfants, les semaines de prestations qui doivent être payées au titre du présent article, de l'article 152.05 ou de ces deux articles peuvent être partagées entre eux, jusqu'à concurrence de quarante semaines lorsque le nombre maximal de semaines choisi aux termes des paragraphes (1.1) ou 152.05(1.1) est prévu aux sous-alinéas 12(3)b)(i) ou 152.14(1)b)(i) ou de soixante-neuf semaines lorsque ce nombre est prévu aux sous-alinéas 12(3)b)(ii) ou 152.14(1)b)(ii). S'ils n'arrivent pas à s'entendre, le partage des semaines de prestations doit être effectué conformément aux règles prévues par règlement. » S'ils n'arrivent pas à s'entendre, le partage des semaines de prestations à payer doit être effectué conformément aux règles prévues par règlement.

[31] J'estime donc que la Loi sur l'AE est, au mieux, muette sur la question de savoir si les prestations supplémentaires partagées sont assujetties à la période de prestations parentales.

Les dispositions du projet de loi C-86 sur les prestations parentales contiennent des précisions importantes

[32] Troisièmement, lorsque les prestations partagées supplémentaires ont été ajoutées à la Loi sur l'AE, le projet de loi C-86 comportait d'importantes précisions afin qu'il n'y ait aucun malentendu quant à l'admissibilité d'une partie prestataire aux prestations.

[33] L'article 23(4) de la Loi sur l'AE prévoit que lorsque deux prestataires de la première catégorie présentent une demande de prestations parentales standard, les semaines de prestations payables peuvent être réparties entre eux, jusqu'à concurrence de 40 semaines. L'article 23(4.1) précise : « Il est entendu que » le nombre total de semaines pouvant être payées pour le même enfant ou les mêmes enfants est limité à 40 semaines de prestations parentales standard, ou à 69 semaines de prestations parentales prolongées.

[34] L'article 23(4.11) de la Loi sur l'AE précise que le nombre maximal de semaines pouvant être payées à chaque partie prestataire est de 35 ou de 61 semaines, même si le nombre de semaines de prestations est divisé conformément aux articles 23(4) et 23(4.1).

[35] Toutefois, alors que le législateur a pris soin de souligner les limites des prestations supplémentaires, le projet de loi C-86 ne fait aucune référence à l'existence d'une limite à la « période de prestations parentales » et au fait que lorsque les prestations maximales sont demandées, les prestations parentales partagées doivent se chevaucher.

[36] Si le législateur avait eu l'intention de limiter les prestations parentales partagées supplémentaires autorisées par l'article 23(4) à une période de prestations parentales

de 52 ou 78 semaines, je pense qu'il l'aurait fait. Cela aurait été une précision importante. Cependant, le gouvernement n'a inclus aucune disposition pour préciser que les prestations partagées, si elles sont prises, doivent chevaucher celles de l'autre parent.

L'intention déclarée du gouvernement concernant les prestations partagées supplémentaires

[37] Puisque je crois que le texte de la loi n'est pas clair, je vais examiner les objets et les buts de la Loi sur l'AE, ainsi que l'intention déclarée des modifications apportées à la loi par le projet de loi C-86.

[38] Je vais d'abord examiner les documents législatifs relatifs à la loi qui a autorisé les semaines supplémentaires de prestations.

[39] Pendant le débat législatif sur le projet de loi C-86, le gouvernement a fait des déclarations à l'Assemblée législative concernant les nouveaux articles proposés pour la Loi sur l'AE. Je pense que ces déclarations indiquent clairement que l'intention du gouvernement était que le projet de loi C-86 prolonge la période de prestations parentales de cinq semaines pour les prestations parentales standard et de huit semaines pour les prestations parentales prolongées.

[40] Monsieur Joël Lightbound a parrainé la deuxième lecture du projet de loi C-86 le 1^{er} novembre 2018¹⁵. Voici un extrait de la déclaration qu'il a faite à l'Assemblée législative, telle que rapportée dans Hansard :

[...] le gouvernement veut rendre le régime d'assurance-emploi plus flexible et encourager un partage des responsabilités plus équitable afin que les deux parents puissent passer du temps avec leurs jeunes enfants tout en poursuivant leur carrière.

Pour appuyer les jeunes familles et promouvoir l'égalité des sexes en milieu de travail et à la maison, la loi prévoit une nouvelle prestation parentale partagée d'assurance-emploi qui **va favoriser une répartition plus égalitaire des**

¹⁵ Déclaration de Joël Lightbound (secrétaire parlementaire du ministre des Finances, Lib.). Débats, 42^e législature, 1^{re} session, Hansard révisé • numéro 347, le jeudi 1^{er} novembre 2018. (<https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/chambre/seance-347/debats#10347307>).

responsabilités familiales et professionnelles en accordant cinq semaines supplémentaires d'assurance-emploi dans les cas où les deux parents acceptent de partager leur congé parental. Cette période passera à huit semaines pour les parents qui choisissent de demander des prestations parentales prolongées. Cette mesure incitative, qui sera à prendre ou à laisser, encouragera le deuxième parent des familles biparentales à prendre part de façon égale aux tâches liées à l'éducation des enfants. Ainsi, les nouvelles mères auront plus de souplesse pour retourner plus tôt au travail si elles le désirent. Les congés parentaux équitables pourraient mener à des pratiques d'embauche plus équitables, ce qui réduirait la discrimination que pratiquent consciemment ou inconsciemment les employeurs à l'endroit des femmes. (mis en évidence par le soussigné)

[41] Madame Pam Damoff a également pris la parole à l'Assemblée législative en deuxième lecture¹⁶. Voici les déclarations qu'elle a faites et qui sont consignées dans Hansard :

Dans le cadre de notre étude sur la sécurité économique des femmes, les témoins nous ont aussi souligné l'importance de permettre aux couples de partager le congé parental pour favoriser l'égalité des sexes à la maison et au travail. La loi d'exécution du budget mettrait en œuvre la nouvelle prestation parentale partagée de l'assurance-emploi. Ces modifications donneraient plus de souplesse aux parents en leur accordant cinq semaines supplémentaires de prestations s'ils acceptent tous deux de partager le congé parental.

[42] Je reconnais que les déclarations de la législature ne prévalent pas sur le texte d'une loi. Cependant, ces déclarations donnent un aperçu de l'intention du législateur.

[43] Je note également que dans des dispositions connexes, le projet de loi C-86 a modifié le *Code canadien du travail* afin de porter à 86 semaines la durée totale du congé accordé à deux employés pour le même enfant ou les mêmes enfants¹⁷ :

Cumul des congés : congé parental et congé de maternité

206.2 La durée maximale de l'ensemble des congés que peuvent prendre plusieurs employés en vertu des articles 206 et 206.1 à l'occasion de la même naissance est de quatre-vingt-six semaines, étant entendu que la durée maximale du congé que peut prendre un employé au titre de ces dispositions à cette occasion est de soixante-dix-huit semaines.

¹⁶ Déclaration de Mme Pam Damoff (Oakville North — Burlington, Lib.). Débats, 42e législature, 1re session, Hansard révisé • numéro 347, le jeudi 1er novembre 2018. (<https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/chambre/seance-347/debats#10347307>).

¹⁷ Cette prolongation semble expliquer l'augmentation du nombre de semaines de prestations parentales prolongées autorisées par la Loi sur l'AE.

L'ambiguïté législative doit être résolue en faveur du prestataire

[44] La Cour suprême du Canada a également déclaré que la Loi sur l'AE est conçue pour permettre aux personnes sans emploi d'avoir rapidement accès à des prestations lorsqu'elles y sont admissibles, si bien qu'on devrait en faire une interprétation libérale pour atteindre cette fin¹⁸.

[45] La Cour suprême du Canada a également déclaré que, dans le contexte de la législation conférant des prestations, une loi doit être interprétée de façon libérale et généreuse, et que « [t]out doute découlant de l'ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur du [prestataire]¹⁹ ».

[46] Il y a un conflit apparent entre la période de prestations parentales prévue aux articles 23(2) à 23(3.4) de la Loi sur l'AE et les dispositions qui accordent des semaines partagées supplémentaires de prestations parentales prévues à l'article 23(4) de la Loi sur l'AE. Comme les dispositions législatives ne sont pas claires, l'ambiguïté causée par ce conflit devrait être résolue en faveur du prestataire.

Alors, le prestataire peut-il recevoir les semaines supplémentaires de prestations parentales partagées?

[47] Oui. Le prestataire peut recevoir cinq semaines de prestations parentales partagées. J'estime que la Loi sur l'AE permet que les prestations parentales partagées, y compris les cinq semaines supplémentaires de prestations parentales standard, soient demandées de façon séquentielle lorsque les prestations sont partagées entre deux parents.

¹⁸ Voir la décision *Abrahams c Procureur général du Canada*, [1983] 1 RCS 2 à la page 1.

¹⁹ Voir la décision *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (RE)*, [1998] 1 RCS 27. Voir aussi la décision *Hills c Canada (Procureur général)*, 1988 CanLII 67 (CSC), [1988] 1 RCS 513 à la page 537.

[48] J'ai examiné le texte de l'article 23 de la Loi sur l'AE, l'intention législative de la Loi sur l'AE et l'intention déclarée du projet de loi C-86, qui a ajouté les semaines supplémentaires de prestations parentales standard partagées.

[49] Je ne suis pas d'accord avec l'argument de la Commission selon lequel la période de prestations parentales s'applique pour empêcher les prestataires de recevoir les semaines supplémentaires de prestations permises par l'article 23(4) de la Loi sur l'AE, lorsque ces prestations sont partagées entre deux parents et prises l'une après l'autre.

Conclusion

[50] L'appel est accueilli.

[51] Cela signifie que le prestataire peut recevoir cinq semaines de prestations parentales standard partagées, prises immédiatement après la fin de la période de prestations de maternité et de prestations parentales de son épouse.

Suzanne Graves

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