



[TRADUCTION]

Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c KL*, 2023 TSS 465

Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

Décision

Partie appelante : Commission de l'assurance-emploi du Canada
Représentant : Gilles-Luc Bélanger

Partie intimée : K. L.

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du
3 octobre 2022 (GE-22-1339)

Membre du Tribunal : Melanie Petrunia

Mode d'audience : Téléconférence

Date de l'audience : Le 23 janvier 2023

Personnes présentes à l'audience : Représentant de l'appelante
Intimée

Date de la décision : Le 19 avril 2023

Numéro de dossier : AD-22-746

Décision

[1] L'appel est accueilli. La division générale a commis une erreur de droit dans son interprétation de la loi. Le taux de prestations de la prestataire pour sa période de pêche estivale de 2021 était de 300 \$ par semaine.

Aperçu

[2] L'intimée, K. L. (prestataire), est pêcheuse. Elle a établi une période de prestations pour la pêche estivale le 11 octobre 2020, puis à nouveau le 3 octobre 2021. L'appelante, la Commission de l'assurance-emploi du Canada, a d'abord fixé le taux de prestations de la prestataire pour 2021 à 584 \$ par semaine. Par la suite, elle a modifié ce taux pour le porter à 300 \$ par semaine.

[3] La Commission a déclaré que le taux de 584 \$ avait été calculé en fonction d'une mesure temporaire qui visait à aider les prestataires pendant la pandémie de COVID-19. Elle a dit que cette mesure n'aurait pas dû s'appliquer à la période de prestations de 2021 parce qu'elle avait déjà servi à calculer la période de prestations de 2020.

[4] La prestataire a porté la décision de la Commission en appel à la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. Son appel a été accueilli. La division générale a décidé que la prestataire n'avait pas besoin de la mesure temporaire pour établir sa période de prestations en 2020. La mesure n'aurait donc pas dû s'appliquer cette année-là. Par conséquent, la mesure pouvait être utilisée pour la demande de 2021.

[5] La Commission fait appel de la décision de la division générale. Elle soutient que cette dernière a commis une erreur de droit dans son interprétation des mesures temporaires de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[6] J'estime que la division générale a mal interprété la loi. La mesure temporaire de l'article 153.1923 de la *Loi sur l'assurance-emploi* s'appliquait à la demande de 2020 et non à celle de 2021.

Questions en litige

[7] Voici les questions à trancher :

- a) La division générale a-t-elle commis une erreur dans son interprétation des articles 153.1922 et 153.1923 de la *Loi sur l'assurance-emploi*?
- b) Comment faut-il corriger l'erreur?

Analyse

[8] Je peux intervenir dans l'affaire seulement si la division générale a commis une erreur pertinente. C'est ce qu'on appelle un « moyen d'appel »¹. Un des moyens d'appel est que la division générale a rendu une décision entachée d'une erreur de droit. L'interprétation de la loi est une question de droit².

La division générale a mal interprété les mesures temporaires

– La décision de la division générale

[9] La division générale s'est penchée sur les mesures temporaires des articles 153.1922 et 153.1923 de la *Loi sur l'assurance-emploi*³. Ces mesures ont été instaurées dans la foulée de la pandémie de COVID-19.

[10] Une de ces mesures permettait aux prestataires qui ne remplissaient pas les conditions pour recevoir des prestations de pêcheur au titre du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)* d'y être possiblement admissibles⁴.

[11] Une autre de ces mesures permettait aux prestataires d'utiliser la rémunération la plus élevée entre la saison de pêche en cours et les deux saisons de pêche précédentes pour calculer leur taux de prestations⁵.

¹ L'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* énonce les moyens d'appel.

² Voir la décision *Canada (Procureur général) c Trochimchuk*, 2011 CAF 268 au paragraphe 7.

³ Voir les articles 153.1922 et 153.1923(1)(b) de la partie VIII.5, Mesures temporaires pour faciliter l'accès aux prestations, de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

⁴ Voir l'article 153.1922 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

⁵ Les périodes précises sont énoncées à l'article 153.1923(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[12] Dans sa décision, la division générale a conclu que ces mesures temporaires s'appliquent seulement si elles sont nécessaires pour permettre à une personne d'établir une période de prestations de pêcheur de l'assurance-emploi⁶. La division générale a examiné la formulation des articles et a établi que les mesures temporaires sont liées à l'établissement d'une période de prestations⁷.

[13] Comme la prestataire n'avait pas besoin des mesures temporaires pour être admissible aux prestations de pêcheur de l'assurance-emploi en 2020, ces mesures ne s'appliquaient pas⁸.

[14] La division générale a mentionné qu'un pêcheur peut utiliser les mesures temporaires pour établir une période de prestations pour une saison de pêche estivale⁹. La prestataire pouvait donc utiliser les mesures pour sa demande de 2021, car elles ne s'appliquaient pas à sa demande de 2020.

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

[15] La Commission affirme que la division générale a commis une erreur de droit quand elle a décidé que l'article 153.1923 s'appliquait seulement aux prestataires qui remplissaient les conditions requises pour recevoir des prestations au titre de l'article 153.1922. Selon la Commission, il suffit de lire les articles pour voir qu'ils ne correspondent pas à l'interprétation de la division générale.

[16] La Commission affirme aussi que la division générale n'a pas tenu compte de l'article 153.197(3) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui prévoyait un taux de rémunération assurable minimum pour les pêcheurs de 545 \$ par semaine. Cet article s'appliquait aux prestataires dont la période de prestations commençait entre le 26 septembre et le 20 novembre 2021.

⁶ Voir le paragraphe 15 de la décision de la division générale.

⁷ Voir le paragraphe 17 de la décision de la division générale.

⁸ Voir le paragraphe 18 de la décision de la division générale.

⁹ Voir le paragraphe 13 de la décision de la division générale.

[17] La prestataire soutient que l'interprétation de la division générale est correcte. Elle n'avait pas besoin des mesures temporaires pour être admissible aux prestations en 2020, mais elle en avait besoin pour augmenter son taux de prestations en 2021.

[18] L'interprétation de la loi est une question de droit. Je ne dois aucune déférence à la division générale sur les questions de droit. Pour cette raison, je vais passer directement à l'interprétation des dispositions temporaires.

[19] Selon la jurisprudence, l'interprétation doit tenir compte du texte, du contexte et de l'objet de la loi¹⁰. Je dois lire les termes de la loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie (articulation) et l'objet de la *Loi sur l'assurance-emploi*, ainsi qu'avec l'intention du législateur¹¹.

[20] Je vais donc examiner l'articulation de la loi, les mots utilisés dans les mesures temporaires, le contexte des dispositions liées, et l'objet des mesures temporaires.

– L'articulation de la loi

[21] Pour être admissible aux prestations de pêcheur de l'assurance-emploi selon les règles régulières du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*, une personne doit prouver les deux choses suivantes :

- elle ne remplit pas les conditions pour recevoir des prestations régulières d'assurance-emploi;
- elle a accumulé au moins 2 500 \$ en rémunération provenant de la pêche¹².

[22] Les prestations hebdomadaires sont calculées en fonction de l'article 8.1 du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*. Pour l'application de cet article, la

¹⁰ Voir la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 au paragraphe 121. La cour a conclu que « la tâche du décideur administratif est d'interpréter la disposition contestée d'une manière qui cadre avec le texte, le contexte et l'objet, compte tenu de sa compréhension particulière du régime législatif en cause ».

¹¹ Voir les décisions *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC) au paragraphe 21 et *Hypothèques Trustco Canada c Canada*, 2005 CSC 54.

¹² Voir l'article 8(2) du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*. Comme l'appel concerne une période de prestations pour une saison de pêche estivale, je me réfère seulement aux dispositions de la *Loi sur l'assurance-emploi* et du *Règlement* qui portent sur les saisons de pêche estivale. Il y a des dispositions correspondantes qui portent sur les saisons de pêche hivernale.

rémunération est celle qui provient d'un emploi de pêcheur au cours de la période de référence de la personne en regard du taux régional de chômage applicable.

– **Les mots dans les mesures temporaires sont clairs**

[23] Quand les mots utilisés dans la loi sont clairs, ils jouent un rôle primordial dans le processus d'interprétation¹³. Je juge que les mots dans les mesures temporaires sont clairs.

[24] Vu l'importance des mots utilisés, je fournis ici le texte intégral de l'article 153.1922 :

Admissibilité

153.1922 Le pêcheur qui ne remplit pas les conditions prévues aux alinéas 8(2)(b) ou (7)(b) du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)* peut recevoir les prestations prévues à l'article 8.1 de ce règlement si, pendant toute période visée aux sous-alinéas 153.1923(1)(a)(ii) ou (iii) ou (b)(ii) ou (iii), il a reçu de telles prestations.

[25] J'estime que le sens ordinaire de cet article est le suivant : les prestataires qui ne seraient pas admissibles aux prestations de pêcheur de l'assurance-emploi selon les règles régulières peuvent recevoir des prestations au titre de l'article 8.1 du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*, s'ils avaient touché de telles prestations pendant la même période de la saison 2019-2020 ou de la saison 2018-2019.

[26] L'article 153.1923 dit ceci :

Rémunération retenue

153.1923(1) Le taux des prestations hebdomadaires prévu à l'article 8.1 du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)* est calculé à partir de la rémunération la plus élevée suivante :

(a) s'agissant d'une demande initiale de prestations visée au paragraphe 8(1) de ce règlement :

¹³ Voir la décision *Trustco Canada* au paragraphe 10.

(i) s'il y a lieu, la rémunération qui serait utilisée pour calculer le taux des prestations hebdomadaires du pêcheur,

(ii) la rémunération qui a été utilisée pour calculer le taux des prestations hebdomadaires du pêcheur pour la période de prestations qui, en application du paragraphe 8(1) de ce règlement, a été établie en sa faveur pendant la période commençant le 29 septembre 2019 et se terminant le 20 juin 2020,

(iii) la rémunération qui a été utilisée pour calculer le taux des prestations hebdomadaires du pêcheur pour la période de prestations qui, en application du paragraphe 8(1) de ce règlement, a été établie en sa faveur pendant la période commençant le 30 septembre 2018 et se terminant le 15 juin 2019;

[...]

Période de prestations

(2) Une période de prestations peut être établie en faveur du pêcheur une fois au titre de l'alinéa (1)(a) et, une fois au titre de l'alinéa (1)(b)¹⁴.

[27] Cet article prévoit que le taux de prestations hebdomadaires est calculé en fonction de la rémunération la plus élevée de la saison en cours, de la saison 2019-2020 ou de la saison 2018-2019.

[28] La division générale a établi que ces dispositions doivent être lues ensemble. Ainsi, elle a conclu que l'article 153.1923 s'appliquait seulement lorsqu'une personne n'était pas admissible aux prestations de pêcheur de l'assurance-emploi selon les règles régulières.

[29] La division générale a fondé son interprétation sur la formulation de l'article 153.1923(2) et a conclu que la mesure temporaire est liée à l'établissement d'une période de prestations.

¹⁴ L'article 153.1923(1)(b) concerne les périodes de pêche hivernale.

[30] Je suis d'avis que la division générale a mal interprété la loi quand elle a conclu que l'article 153.1923 s'appliquait seulement lorsqu'une personne avait besoin des mesures temporaires pour être admissible aux prestations de pêcheur de l'assurance-emploi.

[31] L'article 153.1922 permet aux prestataires qui n'ont pas reçu une rémunération suffisante pendant leur période de référence en cours de recevoir des prestations, s'ils ont été assez rémunérés pendant les années précédentes. C'est une autre façon de remplir les conditions requises pour recevoir des prestations. Le calcul du taux de prestations est une question différente.

[32] L'article 153.1923 s'applique à toutes les demandes de prestations de pêcheur établies lorsque la disposition était en vigueur, soit du 27 septembre 2020 au 18 décembre 2021¹⁵. Les mots utilisés indiquent clairement que le taux de prestations hebdomadaires prévu à l'article 8.1 du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)* est calculé à partir de cet article.

[33] Même si l'article 153.1922 fait référence aux périodes prévues à l'article 153.1923, celui-ci n'établit aucun lien avec l'article 153.1922. Les mots utilisés dans l'article 153.1923 indiquent clairement qu'il s'applique au calcul du taux de prestations prévu à l'article 8.1 du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*. Et celui-ci permet de calculer le taux de prestations des prestataires admissibles aux prestations de pêcheur de l'assurance-emploi selon les règles régulières.

[34] Qu'une personne remplisse les conditions requises des règles régulières de l'article 8(2) du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)* ou de la mesure temporaire de l'article 153.1922, la loi prévoit d'abord et avant tout que les prestations sont établies en fonction de l'article 8.1 du *Règlement*.

[35] Quand la mesure temporaire de l'article 153.1923 s'applique, le taux de prestations hebdomadaires prévu à l'article 8.1 est calculé à partir de la rémunération la

¹⁵ Voir l'article 153.196(3), qui prévoit que les dispositions ont cessé de s'appliquer le 18 décembre 2021, ainsi que l'Arrêté provisoire n° 10 modifiant la *Loi sur l'assurance-emploi* (prestation d'assurance-emploi d'urgence) : DORS/2020-208.

plus élevée que la personne a reçue pendant l'année en cours ou une année précédente, selon les modalités ci-dessous.

[36] Il suffit de lire l'article 153.1923 pour voir que le taux de prestations hebdomadaires est calculé à partir de la rémunération assurable totale du pêcheur qui est la plus élevée parmi les périodes suivantes :

- a) s'il y a lieu, sa période de référence la plus récente;
- b) la période de référence utilisée pour établir sa demande pour la période du 29 septembre 2019 au 20 juin 2020;
- c) la période de référence utilisée pour établir sa demande pour la période du 30 septembre 2018 au 15 juin 2019.

[37] Si cet article s'appliquait seulement lorsqu'une personne en avait besoin (tout comme l'article 153.1922) pour établir une période de prestations, alors l'article 153.1923(1)(a) serait redondant. Cet article précise que « s'il y a lieu », la rémunération assurable de la période de référence la plus récente servira à calculer le taux de prestations hebdomadaires.

– **Le contexte et l'objet de la loi appuient son sens ordinaire**

[38] Les articles 153.1922 et 153.1923 de la *Loi sur l'assurance-emploi* ont été adoptés dans la foulée de la pandémie de COVID-19 pour aider les pêcheurs dont la rémunération a été réduite.

[39] Selon le sens ordinaire de l'article 153.1923, dans le cas des prestataires qui remplissent les conditions requises de l'article 8(2) du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*, c'est la rémunération assurable de leur période de référence la plus récente qui sera prise en considération. Et si cette rémunération est plus élevée que celle des deux périodes de référence précédentes, elle sera utilisée pour calculer le taux de prestations.

[40] Par contre, si la rémunération d'une personne a été réduite en raison de la pandémie de COVID-19 et était moins élevée qu'au cours des années précédentes, la rémunération des années précédentes peut être utilisée pour établir un taux de prestations plus élevé qu'il ne l'aurait été sans les mesures temporaires. Cette possibilité atténue les répercussions financières pour les pêcheurs qui répondent aux critères d'admissibilité des règles régulières, mais dont la rémunération a diminué en raison de la pandémie.

[41] Dans le cas des prestataires qui ne remplissent pas les conditions requises de l'article 8(2) du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*, l'article 153.1922 leur permet quand même de recevoir des prestations. Pour ces prestataires, la rémunération la plus élevée des deux périodes de référence précédentes sera utilisée pour calculer le taux de prestations. Dans les deux scénarios, l'article 153.1923 s'applique.

[42] L'article 153.1923(2) prévoit qu'un pêcheur peut utiliser cette mesure temporaire pour établir une seule période de prestations pour une saison de pêche estivale et une seule période de prestations pour une saison de pêche hivernale.

[43] La division générale a établi que la prestataire remplissait les conditions requises pour recevoir des prestations de pêcheur de l'assurance-emploi selon les règles régulières de l'article 8(2) du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)* pour la demande de 2020. La division générale a décidé que, conformément à la loi, la mesure temporaire n'a pas été appliquée et qu'elle pouvait donc l'être pour établir une période de prestations en 2021¹⁶.

[44] Je remarque toutefois que la prestataire remplissait aussi les conditions requises pour recevoir des prestations de pêcheur de l'assurance-emploi selon les règles régulières pour la demande de 2021, même si sa rémunération assurable était moins élevée¹⁷. Selon l'interprétation de la division générale, les mesures temporaires ne

¹⁶ Voir le paragraphe 18 de la décision de la division générale.

¹⁷ La prestataire a reçu une rémunération de 4 769,10 \$ au cours de sa période de référence pour sa demande de 2021. Voir les pages GD3-44 à GD3-49 du dossier d'appel.

pourraient pas être utilisées. Comme je l'ai mentionné plus haut, l'article 153.1923(1)(a)(i) serait redondant. Cette interprétation va également à l'encontre de l'objectif qui est d'aider les personnes dont la rémunération a été réduite en raison de la pandémie.

[45] Si la mesure temporaire de l'article 153.1923 s'appliquait seulement lorsqu'une personne n'était pas admissible aux prestations selon les règles régulières, alors un pêcheur qui n'a reçu aucune rémunération pendant l'année en cours aurait pu utiliser sa rémunération d'une année précédente pour établir un taux de prestations plus élevé qu'un autre pêcheur qui remplissait les conditions requises pour recevoir des prestations selon les règles régulières, mais dont la rémunération a été moins élevée que les années précédentes.

[46] Je juge que l'interprétation de la division générale était incorrecte. Quand on lit l'article 153.1923 dans son sens ordinaire, on voit qu'il s'applique au calcul du taux de prestations hebdomadaires de tous les prestataires, qu'ils remplissent les conditions de l'article 8(2) du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)* ou de l'article 153.1922 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. L'article 153.1923(2) prévoit qu'une période de prestations peut être établie une seule fois pour une période de pêche estivale.

Je vais corriger l'erreur de la division générale en rendant la décision qu'elle aurait dû rendre

[47] La division générale a fondé sa décision sur une mauvaise interprétation de la loi, ce qui constitue une erreur de droit. Par conséquent, je peux remplacer sa décision par la mienne ou lui renvoyer l'affaire pour réexamen¹⁸. Je peux trancher toute question de droit ou de fait qui est nécessaire pour régler l'appel de la prestataire¹⁹.

¹⁸ L'article 59(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* me donne le pouvoir de corriger une erreur.

¹⁹ Voir l'article 64(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

[48] Dans la présente affaire, je juge qu'il est préférable de remplacer la décision de la division générale par la mienne. Le dossier est complet et les parties ont eu toutes les chances de présenter leurs arguments à la division générale²⁰.

La mesure temporaire de l'article 153.1923 ne s'applique pas à la deuxième demande

[49] Pour les raisons que j'ai mentionnées plus haut, je conclus que l'article 153.1923 s'appliquait à la demande de 2020. Comme la rémunération reçue pendant la période de référence en cours était plus élevée que celle des deux périodes de référence précédentes, cette rémunération a servi à calculer le taux de prestations hebdomadaires de la prestataire.

[50] L'article 153.1923(2) prévoit que cette mesure pouvait s'appliquer une seule fois. Quand la prestataire a demandé des prestations en 2021, elle ne pouvait pas bénéficier de cette mesure et utiliser de nouveau sa rémunération assurable de la période de référence de 2020.

[51] Le taux de rémunération assurable de la prestataire a été majoré conformément à l'article 153.197(3), qui prévoyait que sa rémunération hebdomadaire s'élevait à 545 \$. Voici l'article en question :

153.197(3) **Pêcheurs** – Malgré l'alinéa 8.1(a) du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*, la rémunération hebdomadaire assurable du pêcheur dont la période de prestations débute durant la période commençant le 26 septembre 2021 et se terminant le 20 novembre 2021 est réputée être cinq cent quarante-cinq dollars, si ce montant est supérieur à celui calculé au titre de cet alinéa.

[52] La rémunération hebdomadaire assurable de la prestataire, calculée selon l'article 8.1(a) du *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*, était inférieure à 545 \$. La Commission a bien appliqué l'article et a calculé le taux de prestations de la prestataire en se basant sur une rémunération hebdomadaire assurable de 545 \$. Selon cette

²⁰ Voir les décisions *Commission de l'assurance-emploi du Canada c LU*, 2021 TSS 619 aux paragraphes 34 à 36, et *X c Commission de l'assurance-emploi du Canada et JD*, 2019 TSS 351 au paragraphe 18.

rémunération, le taux de prestations hebdomadaires de la prestataire a été établi à 300 \$.

Conclusion

[53] L'appel est accueilli. La division générale a commis une erreur dans son interprétation de la loi. Le taux de prestations de la prestataire pour sa période de prestations de 2021 était de 300 \$ par semaine.

Melanie Petrunia
Membre de la division d'appel