

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20190418

Dossier : T-1561-17

Référence : 2019 CF 499

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 18 avril 2019

En présence de madame la juge McVeigh

ENTRE :

AHMED IBRAHIM

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée par monsieur Ahmed Ibrahim [le demandeur] relativement à une décision [la décision] rendue le 19 septembre 2017 par la division d'appel [la division d'appel] du Tribunal de la sécurité sociale [le TSS] du Canada. La division

d'appel a refusé au demandeur l'autorisation d'interjeter appel de la décision rendue par la division générale du TSS [la division générale] le 28 avril 2017.

[2] La division générale a rejeté l'appel interjeté par le demandeur contre une décision relative à une demande de révision puisqu'elle a conclu que la Commission de l'assurance-emploi du Canada [la Commission] n'avait pas commis d'erreur en imposant une pénalité au demandeur pour avoir fait sciemment une fausse déclaration à la Commission.

II. Contexte

[3] Le demandeur s'est représenté lui-même tout au long de la présente procédure.

[4] Le demandeur a occupé un emploi saisonnier de préposé à l'entretien des parcs pour le compte de la division des finances de la Ville de Calgary. En 2012, en 2013 et en 2014, le demandeur a présenté des demandes de prestations régulières d'assurance-emploi au moment de la cessation de son emploi saisonnier régulier pour la Ville de Calgary. Chaque année, le demandeur a renouvelé ses demandes de prestations et déclaré sa paie de vacances.

[5] Le 13 novembre 2015, le demandeur a présenté une demande de réactivation de sa période de prestations. Dans le cadre du processus de demande en ligne, avant de remplir chaque déclaration, le demandeur était tenu de mentionner s'il touchait d'autres fonds, et il a répondu « Non » sur chacun des formulaires électroniques relatifs aux périodes de déclaration suivantes :

- i. 1^{er} novembre 2015 au 14 novembre 2015;
- ii. 15 novembre 2015 au 28 novembre 2015;

iii. 29 novembre 2015 au 12 décembre 2015.

[6] Or, même si, en remplissant les formulaires, il a déclaré ne pas toucher d'autres fonds, dans les faits, le demandeur a reçu de la Ville de Calgary une somme de 2399,93 \$ à titre de paie de vacances par suite de sa cessation d'emploi. Tout au long de la procédure, le demandeur a soutenu avoir par mégarde sélectionné l'option « Non » chaque fois qu'il avait rempli la déclaration. Le 4 mars 2016, la Commission a téléphoné au demandeur. Pendant l'appel téléphonique, le demandeur a confirmé qu'il avait reçu une paie de vacances de son employeur. Tenu de dire pourquoi il n'avait pas déclaré ce montant, le demandeur a affirmé qu'il pensait que cela se ferait « automatiquement » au moment de l'envoi du relevé d'emploi de la Ville de Calgary.

[7] La Commission a établi qu'un trop-payé de 875 \$ avait été versé.

[8] Le 17 mai 2016, la Commission a établi que le demandeur avait fait sciemment des déclarations fausses ou trompeuses en omettant de mentionner sa période d'emploi dans sa demande de renouvellement et en omettant de mentionner sa paie de vacances dans la déclaration.

[9] La Commission a fait observer qu'un examen complet des antécédents du demandeur avait révélé qu'il s'agissait de la deuxième fois qu'il faisait une déclaration inexacte.

La Commission a souligné qu'une déclaration inexacte avait été faite antérieurement, soit le 15 mars 2013. Aucune amende n'avait été imposée à cette occasion, mais une lettre avait été

envoyée au demandeur pour l'avertir du fait que d'autres actes ou omissions pourraient donner lieu à des poursuites dans l'avenir.

[10] Après examen de l'ensemble des facteurs, la Commission a imposé une pénalité de 875 \$ relativement à deux fausses déclarations, soit l'intégralité du montant du trop-payé.

Le demandeur s'est également vu donner un avis de violation suivant lequel il allait devoir accumuler un plus grand nombre d'heures de travail pour être admissible aux prestations d'assurance-emploi dans l'avenir.

[11] Le 1^{er} juin 2016, la Commission a reçu du demandeur une demande de révision de sa décision. Le demandeur affirmait être en désaccord avec la décision puisque l'unique erreur alléguée avait trait au fait suivant : [TRADUCTION] « [...] par erreur, j'ai omis de déclarer la paie de vacances ».

[12] Le 1^{er} septembre 2016, la Commission a envoyé une lettre relative à la révision selon laquelle le montant de la pénalité allait passer de 875 \$ à 656 \$. En outre, la Commission a annulé sa décision selon laquelle le demandeur allait devoir accumuler un plus grand nombre d'heures d'emploi assurable pour être admissible à des prestations. Au moment de rendre cette décision, la Commission a souligné que le demandeur avait [TRADUCTION] « certains problèmes d'ordre linguistique » et que sa contestation portait uniquement sur le volet relatif à la fraude puisqu'il n'avait pas l'intention de frauder la Commission. Par conséquent, la Commission a estimé que l'obstacle linguistique était une circonstance atténuante, et elle a réduit la pénalité à un montant équivalent à 75 % du trop-payé.

[13] Le demandeur a interjeté appel de la décision relative à la révision devant la division générale. Une audience devant la division générale a eu lieu le 22 mars 2017.

A. *Décision de la division générale*

[14] Durant l'audience, le demandeur a soutenu ce qui suit :

- i. Il utilise son ordinateur personnel et il se trompe parfois en cliquant sur un bouton.
- ii. Il croyait que le relevé d'emploi envoyé par son employeur constituait la déclaration appropriée.
- iii. L'agent de la Commission qui a communiqué avec lui le 4 mars 2016 était menaçant et manquait de professionnalisme.

[15] La division générale a examiné l'article 38 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, LC 1996, c 23 [la LAE], lequel confère à la Commission le pouvoir discrétionnaire d'infliger une pénalité au prestataire lorsqu'elle prend connaissance de faits qui, à son avis, démontrent qu'il a fait une déclaration fausse ou trompeuse.

[16] La division générale a conclu qu'il incombait à la Commission de prouver qu'un prestataire a fait sciemment une déclaration fausse ou trompeuse, et qu'il incombait ensuite à ce dernier de fournir des explications concernant les renseignements inexacts. La division générale a estimé que la Commission s'était acquittée de ce fardeau, car la membre de la division générale a eu de la difficulté à croire que le demandeur, qui avait présenté un certain nombre de demandes dans le passé, ne savait pas que la déclaration de la paie de vacances retarderait le versement des prestations, et qu'il ne s'était pas rendu compte qu'il recevait des paiements immédiatement.

[17] La membre de la division générale a conclu que, même si elle admettait le récit du demandeur selon lequel il avait fait une erreur et appuyé sur le mauvais bouton dans chaque formulaire, il incombait au demandeur de réviser les réponses fournies et de s'assurer de leur exactitude. S'il l'avait fait, il aurait décelé toute erreur ayant été commise.

[18] La division générale a donc conclu que le demandeur avait fait sciemment une fausse déclaration à la Commission en omettant de déclarer la paie de vacances qu'il avait reçue le 10 novembre 2016.

[19] La division générale a conclu que la Commission avait raisonnablement utilisé son pouvoir discrétionnaire au moment d'infliger une pénalité, et que la division générale ne pouvait donc pas modifier la décision, conformément à l'arrêt *Canada (Procureur général) c Uppal*, 2008 CAF 388.

B. *Décision de la division d'appel*

[20] Le demandeur a demandé l'autorisation d'interjeter appel de la décision devant la division d'appel. Le 19 septembre 2017, la division d'appel a rendu sa décision de refuser l'autorisation d'interjeter appel.

[21] La décision énonce d'abord les dispositions législatives suivant lesquelles le demandeur doit, afin d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel, satisfaire à la norme peu exigeante consistant à soulever un moyen défendable de donner éventuellement gain de cause à l'appel.

[22] Aux termes du paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du*

Développement social, LC 2005, c 34 [LMEDS], les seuls moyens d'appel sont les suivants :

- a) la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
- c) elle a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

[23] La division d'appel a conclu que ce qui précède n'avait pas pu être établi à l'étape de l'autorisation d'appel. La division d'appel a également conclu que le demandeur n'avait pas énoncé de moyen d'appel lui offrant une chance raisonnable de succès, et qu'il avait simplement répété ce qu'il avait déjà dit à la membre de la division générale, à savoir que ses fausses déclarations étaient le fruit d'une erreur de bonne foi.

[24] Pour s'assurer que le demandeur se représentant lui-même puisse bénéficier de l'équité procédurale appropriée, le membre de la division d'appel lui a envoyé une lettre pour lui demander clairement d'exposer tout moyen d'appel et de fournir des exemples concrets. Le demandeur a répondu une fois de plus qu'il avait commis une erreur de bonne foi.

[25] Par conséquent, comme elle a conclu à l'absence d'une erreur susceptible de contrôle judiciaire au sens du paragraphe 58(1) de la LMEDS, la division d'appel a rejeté la demande d'autorisation d'appel.

III. Intitulé

[26] Le défendeur est en fait le procureur général du Canada, et l'intitulé sera modifié, en vertu du paragraphe 303(2) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, pour que le procureur général du Canada soit désigné à titre de défendeur à la place de celui mentionné actuellement,

IV. Question en litige

[27] La question en litige est la suivante :

- A. La division d'appel a-t-elle commis une erreur en rejetant la demande d'autorisation d'interjeter appel de la décision de la division générale?

V. Norme de contrôle applicable

[28] Dans l'arrêt *Garvey c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 118, la Cour d'appel fédérale était saisie d'une demande visant l'annulation d'une décision rendue par la division d'appel du TSS. La juge Gleason, s'exprimant au nom de la Cour, a énoncé qu'une décision de la division d'appel ne peut être annulée que si elle est déraisonnable, et qu'il « s'agit en effet de la norme de contrôle à appliquer par notre Cour, tel qu'il a été statué aux paragraphes 24 à 32 de la décision *Atkinson c. Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 187 (CanLII) ».

VI. Dispositions pertinentes

[29] Les dispositions pertinentes sont jointes à l'annexe A.

VII. Analyse

[30] Le demandeur soutient qu'il n'a pas fait sciemment de fausses déclarations et qu'aucun [TRADUCTION] « élément de preuve substantiel ne montre que le demandeur a fait sciemment de fausses déclarations ». Il fait valoir qu'il a remboursé la totalité du trop-payé qui lui a été versé, que la Ville de Calgary a envoyé son relevé d'emploi directement à Service Canada, et que ce relevé mentionnait clairement qu'il avait reçu une paie de vacances. Le demandeur croyait donc que Service Canada savait qu'il avait reçu une paie de vacances. Pour cette raison, le demandeur soutient qu'aucune pénalité ne devrait lui être infligée, même s'il a reconnu avoir déjà fait l'objet d'une mesure de réparation ayant eu pour effet que le montant de la pénalité a été réduit et suivant laquelle aucune autre sanction ne serait imposée.

[31] Par la présente demande, le demandeur cherche à obtenir de ma part la suppression de la pénalité de 656 \$. La demande sera rejetée pour les motifs qui suivent.

[32] Selon le paragraphe 58(2) de la LMEDS, la division d'appel ne peut accorder l'autorisation d'interjeter appel d'une décision de la division générale que si l'appel a une chance raisonnable de succès. Une chance raisonnable de succès signifie qu'il existe un motif défendable sur le fondement duquel l'appel interjeté pourrait être accueilli.

[33] Tout comme notre régime fiscal, le régime d'assurance-emploi se fonde sur le principe de l'autodéclaration aux fins du versement de prestations au titre de la LAE. Les déclarations de bonne foi, mais fausses, ne sont pas passibles de pénalités.

[34] Je fais également observer que le demandeur avait réussi à faire réduire le montant de l'amende et à faire annuler l'exigence relative à une plus longue période aux fins de l'admissibilité. Il était difficile de ne pas être frappé par le demandeur et par la mesure dans laquelle il est troublant qu'il ait été conclu qu'il avait en quelque sorte fraudé le système. Toutefois, la division générale a tenu compte de tous les éléments contenus dans le dossier.

[35] Dans sa décision initiale du 17 mai 2016 (qui n'a pas été infirmée par suite du réexamen), la Commission a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION]

Chaque fois que la Commission de l'assurance-emploi conclut que de fausses déclarations ont été faites dans le cadre d'une demande de prestations d'assurance-emploi, elle examine l'historique complet de la demande pour déterminer s'il s'agit d'une première déclaration inexacte ou si le dossier en mentionne d'autres. Le nombre de déclarations inexactes est pris en considération au moment de l'établissement du montant de la pénalité.

D'après les éléments de preuve figurant à votre dossier, il s'agit de la deuxième fois que vous faites une déclaration inexacte ou que vous omettez de fournir des renseignements. Vous aviez fait antérieurement une déclaration inexacte, que nous vous avons signalée dans une lettre datée du 15 mars 2013.

[36] La division générale s'est appuyée sur cette lettre et sur cette déclaration inexacte antérieure au moment d'imposer une pénalité. Selon la division générale, le demandeur avait déjà été averti du fait qu'il pourrait faire l'objet d'une poursuite (paragraphe 6) s'il commettait une autre violation. D'après la politique de la Commission concernant la pénalité maximale (article 39 de la LAE), le montant équivaut à 50 \$ pour la première déclaration inexacte, à 100 % pour la deuxième et à 150 % pour la troisième. Il a été établi que le trop-payé s'élevait à 875 \$, et la pénalité imposée équivalait à 100 % de ce montant puisqu'il s'agissait de la deuxième

infraction. Par suite de la révision, le montant de la pénalité a été réduit à 656 \$, ce qui équivalait non plus au maximum, mais à 75 % du montant.

[37] La division générale a mentionné qu'elle avait exercé « de façon judiciaire » son pouvoir discrétionnaire de réduire le montant de la pénalité en raison d'un possible obstacle linguistique. Je conviens que, devant la division d'appel, un argument concernant le fait que le montant de la pénalité avait été accru parce qu'il s'agissait d'une deuxième infraction n'avait aucune chance raisonnable de l'emporter.

[38] La division générale a analysé les cartes de déclaration soumises à la fin de novembre et de décembre 2015, et elle a examiné les réponses qu'elles contenaient. À chaque occasion, le demandeur a répondu « Non » à la question de savoir s'il avait touché d'autres fonds. Au moment d'exercer son pouvoir discrétionnaire, la division générale a estimé qu'une pénalité était indiquée.

[39] Devant la division d'appel, le demandeur n'a pas mentionné de moyen d'appel défendable relativement à la décision de la division générale. Il s'est plutôt contenté de répéter son argument selon lequel il s'agissait d'une erreur de bonne foi commise par mégarde.

[40] Toutefois, la division d'appel n'a pas la responsabilité de réévaluer la preuve à l'étape de l'autorisation d'appel. Elle doit plutôt tenir compte d'un critère prévu par la loi, et je conclus que la division d'appel en a dûment tenu compte. Selon le critère énoncé au paragraphe 58(2) de la DEDSA, une autorisation n'est accordée que si l'appel a une chance raisonnable de succès

relativement à l'un des trois motifs énoncés au paragraphe 58(1) (voir le paragraphe 23 ci-dessus).

[41] Suivant la jurisprudence, l'explication du demandeur selon laquelle il a fourni des réponses inexactes parce qu'il n'était pas au fait de la paie de vacances ne suffit pas à écarter l'imposition d'une pénalité (*Canada c Bellil*, 2017 CAF 104, au paragraphe 11). La Commission s'est fondée sur les facteurs objectifs selon lesquels le demandeur avait présenté de nombreuses demandes de prestations d'assurance-emploi au cours des années antérieures et avait déclaré ses périodes de travail, ses paies et ses paies de vacances. De plus, la Commission a tenu compte de l'explication du demandeur selon laquelle il avait commis une erreur en cliquant sur le bouton « Non » en réponse à la question de savoir s'il avait reçu d'autres fonds. Il est possible de commettre une fois une telle erreur, mais si cela se produit plusieurs fois à des moments différents, en toute objectivité, il est moins probable qu'il s'agisse d'une erreur.

[42] De surcroît, je conclus que l'explication du demandeur selon laquelle la Commission aurait dû être automatiquement informée de la paie de vacances ne peut pas être admise, car un examen objectif du dossier révèle que, par le passé, le demandeur avait toujours déclaré sa paie de vacances à la Commission.

[43] Le demandeur ne conteste pas qu'il a reçu une paie de vacances. Le fait qu'il n'ait pas déclaré cette paie de vacances à la Commission confirme qu'il a fait sciemment une fausse déclaration à la Commission. Il n'y a donc pas de moyen d'appel au titre de la DEDSA, et un

simple désaccord avec l'issue ne satisfait pas au critère applicable à l'octroi d'une autorisation d'interjeter appel.

[44] J'estime qu'il est raisonnable de conclure que le demandeur n'aurait eu aucune chance raisonnable de succès devant la division d'appel, et je rejeterai la présente demande.

[45] Le défendeur n'a pas réclamé de dépens, et aucuns ne sont adjugés.

JUGEMENT dans le dossier T-1561-17

LA COUR statue que :

1. L'intitulé sera modifié pour désigner le procureur général du Canada à titre de défendeur.
2. La demande est rejetée.
3. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Glennys L. McVeigh »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 3^e jour de juin 2019.

Claude Leclerc, traducteur

Annexe A

Loi sur l'assurance-emploi (L.C. 1996, c 23)

Pénalités

Pénalité : prestataire

38 (1) Lorsqu'elle prend connaissance de faits qui, à son avis, démontrent que le prestataire ou une personne agissant pour son compte a perpétré l'un des actes délictueux suivants, la Commission peut lui infliger une pénalité pour chacun de ces actes :

a) à l'occasion d'une demande de prestations, faire sciemment une déclaration fautive ou trompeuse;

b) étant requis en vertu de la présente loi ou des règlements de fournir des renseignements, faire une déclaration ou fournir un renseignement qu'on sait être faux ou trompeurs;

c) omettre sciemment de déclarer à la Commission tout ou partie de la rémunération reçue à l'égard de la période déterminée conformément aux règlements pour laquelle il a demandé des prestations;

d) faire une demande ou une déclaration que, en raison de la dissimulation de certains faits, l'on sait être fautive ou trompeuse;

e) sciemment négocier ou tenter de négocier un mandat spécial établi à son nom pour des prestations au bénéfice desquelles on n'est pas admissible;

f) omettre sciemment de renvoyer un mandat spécial ou d'en restituer le montant ou la partie excédentaire comme le requiert l'article 44;

g) dans l'intention de léser ou de tromper la Commission, importer ou exporter, ou faire importer ou exporter, un document délivré

Penalties

Penalty for claimants, etc.

38 (1) The Commission may impose on a claimant, or any other person acting for a claimant, a penalty for each of the following acts or omissions if the Commission becomes aware of facts that in its opinion establish that the claimant or other person has

(a) in relation to a claim for benefits, made a representation that the claimant or other person knew was false or misleading;

(b) being required under this Act or the regulations to provide information, provided information or made a representation that the claimant or other person knew was false or misleading;

(c) knowingly failed to declare to the Commission all or some of the claimant's earnings for a period determined under the regulations for which the claimant claimed benefits;

(d) made a claim or declaration that the claimant or other person knew was false or misleading because of the non-disclosure of facts;

(e) being the payee of a special warrant, knowingly negotiated or attempted to negotiate it for benefits to which the claimant was not entitled;

(f) knowingly failed to return a special warrant or the amount of the warrant or any excess amount, as required by section 44;

(g) imported or exported a document issued by the Commission, or had it imported or exported, for the purpose of defrauding or

par elle;

h) participer, consentir ou acquiescer à la perpétration d'un acte délictueux visé à l'un ou l'autre des alinéas a) à g).

Maximum

(2) La pénalité que la Commission peut infliger pour chaque acte délictueux ne dépasse pas :

a) soit le triple du taux de prestations hebdomadaires du prestataire;

b) soit, si cette pénalité est imposée au titre de l'alinéa (1)c), le triple :

(i) du montant dont les prestations sont déduites au titre du paragraphe 19(3),

(ii) du montant des prestations auxquelles le prestataire aurait eu droit pour la période en cause, n'eût été la déduction faite au titre du paragraphe 19(3) ou l'inadmissibilité ou l'exclusion dont il a fait l'objet;

c) soit, lorsque la période de prestations du prestataire n'a pas été établie, le triple du taux de prestations hebdomadaires maximal en vigueur au moment de la perpétration de l'acte délictueux.

deceiving the Commission; or

(h) participated in, assented to or acquiesced in an act or omission mentioned in paragraphs (a) to (g).

Maximum penalty

(2) The Commission may set the amount of the penalty for each act or omission at not more than

(a) three times the claimant's rate of weekly benefits;

(b) if the penalty is imposed under paragraph (1)(c),

(i) three times the amount of the deduction from the claimant's benefits under subsection 19(3), and

(ii) three times the benefits that would have been paid to the claimant for the period mentioned in that paragraph if the deduction had not been made under subsection 19(3) or the claimant had not been disentitled or disqualified from receiving benefits; or

(c) three times the maximum rate of weekly benefits in effect when the act or omission occurred, if no benefit period was established.

Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social (L.C. 2005, c 34)

Moyens d'appel

58 (1) Les seuls moyens d'appel sont les suivants :

a) la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) elle a rendu une décision entachée d'une

Grounds of appeal

58 (1) The only grounds of appeal are that

(a) the General Division failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to

erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;

c) elle a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Critère

(2) La division d'appel rejette la demande de permission d'en appeler si elle est convaincue que l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès.

exercise its jurisdiction;

(b) the General Division erred in law in making its decision, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) the General Division based its decision on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

Criteria

(2) Leave to appeal is refused if the Appeal Division is satisfied that the appeal has no reasonable chance of success.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1561-17

INTITULÉ : AHMED IBRAHIM c COMMISSION DE
L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : CALGARY (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 7 FÉVRIER 2019

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE MCVEIGH

**DATE DU JUGEMENT
ET DES MOTIFS :** LE 18 AVRIL 2019

COMPARUTIONS :

Ahmed Ibrahim

LE DEMANDEUR,

Sandra Doucette

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Gatineau (Québec)

POUR LE DÉFENDEUR