

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20220513

Dossier : A-198-21

Référence : 2022 CAF 82

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE WEBB
LA JUGE RIVOALEN**

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

demandeur

et

JENNIFER HULL

défenderesse

Audience tenue par vidéoconférence organisée par le greffe,

le 24 mars 2022.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 13 mai 2022.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LA JUGE RIVOALEN

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE PELLETIER
LE JUGE WEBB**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20220513

Dossier : A-198-21

Référence : 2022 CAF 82

**CORAM : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE WEBB
LA JUGE RIVOALEN**

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

demandeur

et

JENNIFER HULL

défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT

LA JUGE RIVOALEN

I. Introduction

[1] Notre Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue par la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale (la division d'appel) le 22 juin 2021 (2021 TSS 292). La division d'appel a confirmé la décision de la division générale qui, le

26 février 2021 (2021 TSS 293), a conclu, selon la prépondérance des probabilités, que M^{me} Jennifer Hull (la défenderesse) avait choisi de recevoir des prestations parentales standards d'assurance-emploi (AE) lorsqu'elle a présenté sa demande de prestations. La division générale a tiré cette conclusion de fait bien que la défenderesse avait coché l'option des prestations parentales prolongées d'assurance-emploi dans son formulaire de demande et qu'elle avait reçu des prestations parentales prolongées pendant plusieurs mois. Dans son résumé, la division d'appel a noté que la division générale n'était pas venue à la conclusion que le choix de M^{me} Hull était invalide. Il convient d'observer que la division générale n'a jamais conclu que le choix était invalide; elle a plutôt déterminé que M^{me} Hull avait choisi de recevoir des prestations standards, même si elle avait coché les prestations prolongées dans son formulaire de demande.

[2] L'avis de demande et d'autres documents ont été signifiés à la défenderesse conformément aux *Règles des Cours fédérales*, D.O.R.S./98-106, mais celle-ci n'a pas participé au présent contrôle judiciaire.

[3] La question en litige dans la présente demande de contrôle judiciaire consiste à déterminer si la division d'appel a rendu une décision raisonnable en concluant que la division générale n'a pas commis d'erreur de droit dans son interprétation du mot « choisit » au sens du paragraphe 23(1.1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, c. 23 (la Loi sur l'AE). La division générale a interprété le mot « choisit » comme signifiant ce qu'une personne avait l'intention de choisir, et pas nécessairement le choix que cette personne a réellement indiqué dans son formulaire de demande.

II. Les faits

[4] Il est important de présenter un bref résumé des faits afin d'établir le contexte.

[5] Le 17 novembre 2019, la défenderesse a complété en ligne une demande aux fins d'obtenir des prestations de maternité et des prestations parentales prolongées. Son enfant était né lorsqu'elle a présenté sa demande. Dans le formulaire de demande électronique, elle a indiqué qu'elle désirait recevoir des prestations prolongées et des prestations parentales pendant 52 semaines, après ses 15 semaines de prestations de maternité.

[6] Le 5 décembre 2020, environ neuf mois après avoir commencé à recevoir les prestations parentales prolongées, la défenderesse a communiqué avec la Commission de l'assurance-emploi du Canada (la Commission) pour lui demander de modifier son choix de prestations parentales, pour remplacer les prestations prolongées par les prestations standards. La défenderesse prétendait que ce n'est qu'au moment où elle est retournée au travail, en novembre 2020, et qu'elle a reçu des prestations parentales qu'elle a découvert qu'elle avait choisi les prestations prolongées. Elle n'a pas affirmé avoir été explicitement mal orientée, mais a plutôt soutenu qu'elle était confuse face aux renseignements indiqués dans le formulaire de demande.

[7] La Commission a rejeté sa demande sur le fondement du libellé du paragraphe 23(1.2) de la Loi sur l'AE, qui dispose que le choix qu'elle avait fait était irrévocable puisqu'elle avait commencé à recevoir des prestations.

[8] La défenderesse a interjeté appel de la décision de la Commission auprès de la division générale.

[9] La division générale a rejeté la position de la Commission. Elle a jugé que la défenderesse n'avait pas eu l'intention de choisir les prestations parentales prolongées dans son formulaire de demande. La division générale a jugé que les renseignements indiqués dans le formulaire de demande avaient semé la confusion dans l'esprit de la défenderesse. Elle a noté que la défenderesse avait communiqué avec la Commission dès qu'elle a eu reçu un paiement de prestations après son retour au travail. La division générale a tiré la conclusion de fait selon laquelle la défenderesse ne voulait pas choisir les prestations parentales prolongées d'assurance-emploi, mais qu'elle voulait plutôt recevoir des prestations parentales standards. La division générale a établi une distinction en soulevant la question de savoir si la défenderesse avait choisi les prestations parentales prolongées « en premier lieu ». En d'autres termes, elle a apprécié les éléments de preuve pour déterminer quel type de prestations la défenderesse avait l'intention de choisir au moment où elle a présenté sa demande de prestations parentales. Selon la division générale, cette question diffère de celle de savoir si la défenderesse a modifié son choix.

[10] La Commission a interjeté appel.

[11] La division d'appel était en accord avec la division générale. La division d'appel a conclu que la division générale n'avait pas commis d'erreur de droit en concluant que la défenderesse n'avait pas choisi les prestations parentales prolongées, contrairement au choix qu'elle avait indiqué dans son formulaire de demande. La division d'appel a également conclu que la division

générale n'avait pas outrepassé sa compétence en rendant une décision que la Commission elle-même n'aurait pas pu rendre.

III. La norme de contrôle

[12] La norme de contrôle dans la présente demande de contrôle judiciaire est celle de la décision raisonnable. Notre Cour n'a qu'à examiner si les motifs et la conclusion de la division d'appel sont raisonnables (*Stavropoulos c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 109, [2020] A.C.F. n° 738 (QL) au para. 11; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 aux paras. 83, 86 [*Vavilov*]; *Stojanovic c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 6, [2020] A.C.F. n° 15 (QL) au para. 34). L'analyse d'interprétation législative doit elle aussi être examinée selon la norme de la décision raisonnable (*Vavilov* au para. 115).

[13] Conformément aux principes énoncés dans l'arrêt *Vavilov*, dans le cadre du présent contrôle judiciaire :

- 1) La cour de révision doit se demander « si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (para. 99);
- 2) « La question de savoir si une interprétation est justifiée dépendra du contexte, notamment des mots choisis par le législateur pour décrire les limites et les contours du pouvoir du décideur [...] Ce qui importe, c'est de déterminer si, aux yeux de la cour de révision, le décideur a justifié convenablement son interprétation de la loi à la lumière du contexte. Évidemment, il sera impossible au décideur

administratif de justifier une décision qui excède les limites fixées par les dispositions législatives qu'il interprète » (para. 110);

- 3) « Les décideurs administratifs ne sont pas tenus dans tous les cas de procéder à une interprétation formaliste de la loi » (para. 119), mais « le fond de l'interprétation de celle-ci par le décideur administratif doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet. En ce sens, les principes habituels d'interprétation législative s'appliquent tout autant lorsqu'un décideur administratif interprète une disposition. Par exemple, lorsque le libellé d'une disposition est "précis et non équivoque", son sens ordinaire joue normalement un rôle plus important dans le processus d'interprétation » (para. 120);
- 4) « Il incombe au décideur de véritablement s'efforcer de discerner le sens de la disposition et l'intention du législateur, et non d'échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité » (para. 121);
- 5) « Enfin, même si la cour qui effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne doit pas procéder à une analyse de novo ni déterminer l'interprétation "correcte" d'une disposition contestée, il devient parfois évident, lors du contrôle de la décision, que l'interaction du texte, du contexte et de l'objet ouvr[e] la porte à une seule interprétation raisonnable de la disposition législative en cause ou de l'aspect contesté de celle-ci » (para. 124).

IV. Les questions en litige

[14] En ce qui concerne l'interprétation du paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE, la division générale a tiré la conclusion de fait que la défenderesse avait choisi dès le départ de recevoir des prestations standards plutôt que des prestations prolongées. Par conséquent, comme l'a indiqué la division générale et l'a confirmé la division d'appel, le choix réel de la défenderesse a toujours été de recevoir des prestations standards. En ce sens, la défenderesse n'a pas « modifié » son choix. Ayant tiré cette conclusion de fait, ni la division d'appel ni la division générale n'a véritablement examiné la question de savoir ce que le législateur entendait par le terme « choisit » au paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE; de plus, ni l'une ni l'autre ne s'est penchée

sur les conséquences résultant du fait que la défenderesse avait reçu des prestations prolongées pendant plusieurs mois et l'effet de cette situation eu égard au paragraphe 23(1.2) de la Loi sur l'AE.

[15] Les appels de décisions de la division générale sont portés auprès de la division d'appel avec autorisation. Le paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*, L.C. 2005, c. 34 (la Loi sur le MEDS), énonce les moyens d'appel qui permettent à la division d'appel d'intervenir dans la décision de la division générale. La division d'appel doit être convaincue que la division générale : (1) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence; (2) a rendu une décision entachée d'une erreur de droit; ou (3) 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. Les seules erreurs alléguées par la Commission devant la division d'appel étaient que la division générale avait commis une erreur de droit ou avait outrepassé sa compétence. Devant notre Cour, la Commission (représentée par le procureur général du Canada) concentre son argument sur les erreurs de droit qui auraient été commises par la division générale et la division d'appel et qui rendraient la décision de la division d'appel déraisonnable.

[16] Par conséquent, comme la décision de la division d'appel doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable, la question à trancher est de savoir s'il était raisonnable pour la division d'appel de conclure que la division générale n'avait pas commis d'erreur de droit dans son interprétation des paragraphes 23(1.1) et 23(1.2) de la Loi sur l'AE. En l'espèce, la question

de savoir « quel est le choix visé au paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE » est une question de droit.

[17] Nous examinerons également l'omission de la division d'appel de suivre un précédent contraignant sur cette question.

[18] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que la décision de la division d'appel est déraisonnable au regard de ces deux questions et j'accueillerais la demande de contrôle judiciaire.

V. Les dispositions pertinentes de la Loi sur l'AE

[19] Sous le régime de la Loi sur l'AE, les prestations parentales sont calculées séparément des prestations de maternité. La prestataire qui est enceinte peut demander des prestations de maternité pendant un maximum de 15 semaines avant de recevoir des prestations parentales.

[20] Des prestations parentales sont versées à la prestataire qui doit prendre soin de son nouveau-né ou de ses nouveau-nés ou d'un ou de plusieurs enfants placés chez elle en vue de leur adoption. En ce qui concerne les prestations parentales, la prestataire a le choix entre deux types : les prestations standards (voir le sous-alinéa 12(3)b(i) de la Loi sur l'AE) ou les prestations prolongées (voir le sous-alinéa 12(3)b(ii) de la Loi sur l'AE). Les prestations standards peuvent être versées à un des parents pendant un maximum de 35 semaines (ou 40 semaines si les prestations sont partagées), à un taux correspondant à 55 % de la rémunération

hebdomadaire assurable de la prestataire, alors que les prestations prolongées peuvent être versées à un des parents pendant un maximum de 61 semaines (ou 69 semaines si les prestations sont partagées), à un taux correspondant à 33 % de la rémunération hebdomadaire assurable de la prestataire.

[21] Fait important à souligner dans le présent contrôle judiciaire, le versement des prestations parentales est tributaire du choix qui est fait entre les prestations standards et prolongées, comme l'exige le paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE. Selon le paragraphe 23(1.2), ce choix est irrévocable aussitôt que des prestations sont versées.

[22] Les paragraphes 23(1.1) et 23(1.2) sont reproduits ci-après :

Choix du prestataire

23 (1.1) Dans la demande de prestations présentée au titre du présent article, le prestataire choisit le nombre maximal de semaines, visé aux sous-alinéas 12(3)b(i) ou (ii), pendant lesquelles les prestations peuvent lui être versées.

Election by claimant

23 (1.1) In a claim for benefits made under this section, a claimant shall elect the maximum number of weeks referred to in either subparagraph 12(3)(b)(i) or (ii) for which benefits may be paid.

Irrévocabilité du choix

(1.2) Le choix est irrévocable dès lors que des prestations sont versées au titre du présent article ou de l'article 152.05 relativement au même enfant ou aux mêmes enfants.

Irrevocability of election

(1.2) The election is irrevocable once benefits are paid under this section or under section 152.05 in respect of the same child or children.

[23] Sont également d'intérêt les paragraphes 48(1), (2) et (3) de la Loi sur l'AE :

Nécessité de formuler une demande

48 (1) Une personne ne peut faire établir une période de prestations à son profit à moins qu'elle n'ait présenté une demande initiale de prestations conformément à l'article 50 et aux règlements et qu'elle n'ait prouvé qu'elle remplit les conditions requises pour recevoir des prestations.

Renseignements requis

(2) Aucune période de prestations ne peut être établie à moins que le prestataire n'ait fourni, sous la forme et de la manière fixées par la Commission, des précisions sur son emploi et sur la raison de tout arrêt de rémunération, ainsi que tout autre renseignement que peut exiger la Commission.

Notification

(3) Sur réception d'une demande initiale de prestations, la Commission décide si le prestataire remplit ou non les conditions requises pour recevoir des prestations et lui notifie sa décision.

Claim required

48 (1) No benefit period shall be established for a person unless the person makes an initial claim for benefits in accordance with section 50 and the regulations and proves that the person is qualified to receive benefits.

Information required

(2) No benefit period shall be established unless the claimant supplies information in the form and manner directed by the Commission, giving the claimant's employment circumstances and the circumstances pertaining to any interruption of earnings, and such other information as the Commission may require.

Notification

(3) On receiving an initial claim for benefits, the Commission shall decide whether the claimant is qualified to receive benefits and notify the claimant of its decision.

[24] Enfin, le paragraphe 50(3) de la Loi sur l'AE doit être considéré. Il est rédigé ainsi :

Formulaire

50 (3) Toute demande de prestations est présentée sur un formulaire fourni ou approuvé par la Commission et

Form

50 (3) A claim for benefits shall be made by completing a form supplied or approved by the Commission, in

rempli conformément aux
instructions de celle-ci.

the manner set out in instructions of
the Commission.

VI. Analyse

[25] D'entrée de jeu, je reconnais que l'issue du présent contrôle judiciaire pourrait avoir d'importantes répercussions financières pour la défenderesse. Je note avec inquiétude que la défenderesse n'a reçu aucune copie de son formulaire de demande rempli, ni aucune confirmation de Service Canada indiquant que le ministère avait reçu et accepté sa demande de prestations parentales prolongées, ce qui lui aurait peut-être permis de reconsidérer sa demande de prestations parentales prolongées durant les 15 semaines pendant lesquelles elle a reçu des prestations de maternité. Tel qu'il est indiqué au paragraphe 56 de la décision de la division d'appel, il serait utile que la Commission envoie systématiquement un relevé à tous les prestataires avant de verser le premier paiement de prestations parentales. Ce relevé pourrait être envoyé par voie électronique pour confirmer la date du premier versement des prestations parentales, le type de prestations, le nombre de semaines pendant lesquelles les prestations parentales seront versées, ainsi que le taux et le montant de chaque paiement.

[26] Pour en revenir à mon analyse, bien que la Commission fasse valoir plusieurs arguments à l'appui de sa position, je suis d'avis qu'il y a deux motifs principaux pour lesquels la décision de la division d'appel est déraisonnable :

- 1) Elle n'a pas suivi un précédent qui fait autorité (*Karval c. Canada (Procureur général)*, 2021 CF 395 [*Karval*]);

- 2) Elle a confirmé la décision de la division générale, malgré l'erreur de droit commise par la division générale dans son interprétation des paragraphes 23(1.1) et 23(1.2) de la Loi sur l'AE.

A. *L'omission de suivre un précédent faisant autorité : Karval*

[27] Je constate que plusieurs décisions contradictoires ont été rendues par la division générale et la division d'appel dans des affaires portant sur l'application des paragraphes 23(1.1) et 23(1.2) de la Loi sur l'AE. De fait, la division générale a trouvé convaincantes des décisions du Tribunal qui avaient autorisé des prestataires à soutenir que la Commission avait mal interprété le choix de prestations parentales que ces prestataires avaient fait en premier lieu. Les présents motifs aideront possiblement à clarifier le droit sur ce point.

[28] En ce qui concerne la jurisprudence faisant autorité, la décision *Karval* ayant été rendue après celle de la division générale, on ne peut reprocher à cette dernière de ne pas en avoir tenu compte.

[29] Contrairement à ce qu'a affirmé la division d'appel, la décision *Karval* n'étaye pas l'idée qu'une prestataire puisse modifier son choix après avoir commencé à recevoir des prestations. Dans la décision *Karval*, le juge de la Cour fédérale a confirmé, au paragraphe 8, que la prestataire ne pouvait plus changer d'idée aussitôt que des prestations lui sont versées, car le paragraphe 23(1.2) de la Loi sur l'AE interdit pareil changement.

[30] Le juge de la Cour fédérale a en outre affirmé que la méconnaissance que la prestataire avait de la restriction prévue au paragraphe 23(1.2) de la Loi sur l'AE n'est pas indicative d'une erreur de la Commission. Il était clairement indiqué dans le formulaire en ligne que les prestations, selon l'option standard, seraient calculées au taux de 55 % de la rémunération hebdomadaire assurable et, si l'option prolongée était choisie, que ce taux serait réduit à 33 %. De plus, le juge de la Cour fédérale a conclu que la demande comportait les renseignements suivants : une fois que des prestations parentales ont été versées pour une demande, le choix entre les prestations parentales standards et les prestations parentales prolongées est irrévocable (*Karval* au para. 9).

[31] La division d'appel s'est appuyée de manière erronée sur la décision *Karval*. La décision *Karval* n'étaye pas l'affirmation de la division d'appel selon laquelle « les personnes ne savent pas nécessairement ce qu'elles ne savent pas », soit que l'ignorance de la loi est une excuse. *Karval* établit plutôt qu'il n'existe aucun recours juridique pour les prestataires ayant fondé leur choix sur une mauvaise compréhension du régime de prestations parentales. C'est également ce qui s'est produit en l'espèce. La défenderesse prétend avoir été confuse lorsqu'elle a choisi les prestations parentales prolongées parce que les renseignements indiqués dans le formulaire de demande prêtaient à confusion. Comme dans l'affaire *Karval*, elle a tenté de faire modifier son choix par la Commission, et ce, même après avoir commencé à recevoir les prestations prolongées. *Karval* établit clairement que, selon le paragraphe 23(1.2) de la Loi sur l'AE, elle ne pouvait pas modifier son choix de prestations (*Karval* au para. 16).

[32] Le juge de la Cour fédérale a mentionné, dans des remarques incidentes, que des recours peuvent s’offrir si une prestataire est induite en erreur. Les remarques incidentes ne sont pas contraignantes. Il est également important de noter que le juge de la Cour fédérale a conclu que M^{me} Karval n’avait pas été induite en erreur par la Commission (*Karval* au para. 14). De même, en l’espèce, la défenderesse n’a pas été mal orientée (décision de la division d’appel au para. 71).

[33] Par conséquent, je conclus que la décision de la division d’appel est déraisonnable, car elle déroge à un précédent contraignant dans lequel la même disposition a été interprétée (*Vavilov* au para. 112).

B. *La division générale a-t-elle commis une erreur de droit dans son interprétation des paragraphes 23(1.1) et 23(1.2) de la Loi sur l’AE? En d’autres termes, était-il raisonnable pour la division d’appel de conclure que la division générale n’avait pas commis d’erreur de droit?*

[34] La question de droit pour l’application du paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l’AE est la suivante : le mot « choisit » s’entend-il du choix de prestations parentales que la prestataire indique dans son formulaire de demande ou du choix que la prestataire « avait l’intention » de faire?

[35] La division générale n’a pas procédé à une interprétation formelle lorsqu’elle a examiné le libellé des paragraphes 23(1.1) et 23(1.2) de la Loi sur l’AE. Je reconnais que les décideurs administratifs ne sont pas tenus de faire une telle interprétation; cependant, le fond de l’interprétation que le décideur administratif fait d’une disposition législative doit être conforme au texte, au contexte et à l’objet de celle-ci (*Vavilov* aux paras. 119–121).

[36] La division générale a conclu que, selon la prépondérance des probabilités, la défenderesse n'avait pas choisi les prestations parentales prolongées. Elle a déterminé qu'il était plus probable qu'improbable qu'elle ait choisi les prestations parentales standards (décision de la division générale au para. 4). En tirant cette conclusion de fait, la division générale semble interpréter le terme « choisit » pour l'application du paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE comme signifiant autre chose que le choix indiqué par la personne dans le formulaire de demande.

[37] La division générale a précisé qu'il est impossible pour la prestataire de modifier son choix dès lors que toute somme des prestations parentales lui est versée (décision de la division générale au para. 6). Elle n'a pas expressément examiné le contexte, mais elle s'est penchée sur l'objet des paragraphes 23(1.1) et 23(1.2) de la Loi sur l'AE, qui est d'empêcher les prestataires de passer d'une option de prestations parentales à l'autre, soit des prestations standards aux prestations prolongées et vice versa (décision de la division générale au para. 12). En d'autres termes, la division générale ne met pas en doute l'effet du paragraphe 23(1.2) de la Loi sur l'AE, ni le caractère irrévocable du choix une fois que celui-ci a été fait. Elle interprète le mot « choisit » comme étant le choix que la prestataire avait l'intention de faire, plutôt que ce qu'elle a réellement choisi dans le formulaire de demande. La division générale était d'avis qu'il relevait de sa compétence (1) d'examiner l'intention ou l'état d'esprit de la défenderesse au moment où elle a rempli son formulaire de demande et (2) de déterminer quel était le choix « réel » de la défenderesse plutôt que le choix qu'elle a indiqué dans son formulaire de demande. La division générale n'a pas poussé plus loin son interprétation de la loi.

[38] La division d'appel s'est concentrée sur le rôle d'appréciation des faits de la division générale et elle a jugé que rien n'empêchait la division générale d'examiner les éléments de preuve sur l'intention de la défenderesse au moment où elle a fait son choix.

[39] La division d'appel a déclaré que le terme « choix » n'était pas défini dans la Loi sur l'AE. Elle a pris note du fait qu'aucun élément de preuve n'indiquait que la défenderesse avait été induite en erreur, mais elle a conclu que la division générale pouvait juger si la défenderesse avait réellement choisi délibérément les prestations parentales prolongées (décision de la division d'appel aux para. 83, 84 et 85). Selon la division d'appel, cet exercice d'appréciation des faits était approprié et il était loisible à la division générale de conclure que les renseignements dans le formulaire de demande avaient amené la défenderesse à être confuse, que cette dernière avait fait une erreur et qu'elle n'avait pas l'intention de choisir les prestations parentales prolongées. Elle a indiqué, aux paragraphes 49 et 50, que la division générale n'avait pas conclu que la défenderesse devait être autorisée à changer d'idée, ni que le choix qu'elle avait fait était « invalide ». La division générale a plutôt conclu que la défenderesse n'avait jamais eu l'intention de choisir les prestations parentales prolongées.

[40] En interprétant le mot « choisit » au paragraphe 23(1.1) comme signifiant que la division générale pouvait tenir compte de l'intention de la défenderesse lorsque celle-ci a fait son choix, il semble que la division générale et la division d'appel aient été davantage préoccupées par le résultat que par le texte législatif. L'arrêt *Vavilov* enseigne qu'« [i]l incombe au décideur de véritablement s'efforcer de discerner le sens de la disposition et l'intention du législateur, et non d'échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité » (*Vavilov* au para. 121).

[41] Ni la division d'appel ni la division générale n'ont appliqué le paragraphe 23(1.2) de la Loi sur l'AE au fait que des prestations prolongées avaient été payées pendant plusieurs mois.

[42] Dans mon examen de l'interprétation que la division générale a faite du paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE et qui a été confirmée par la division d'appel, il m'est apparu clairement que l'interaction du texte, du contexte et de l'objet n'ouvre la voie qu'à une seule interprétation raisonnable de la disposition. L'interprétation de la division générale n'est pas corroborée par le libellé clair du texte, ni par le contexte ou l'objet de la Loi sur l'AE. L'interprétation de la loi m'amène à conclure qu'il n'y a qu'une seule bonne réponse; les motifs de la division d'appel sont donc déraisonnables (*Vavilov* au para. 124).

C. *Le texte*

[43] Le libellé du paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE exige clairement que la prestataire choisisse le nombre maximal de semaines pendant lesquelles des prestations parentales lui seraient versées.

[44] Le terme « prestataire » est défini au paragraphe 2(1) de la Loi sur l'AE comme s'entendant de la « [p]ersonne qui demande ou qui a demandé des prestations ». Il ne fait aucun doute que la prestataire en l'espèce est la défenderesse.

[45] L'interprétation du terme « choisit » est en litige. Ce terme n'est pas défini dans la Loi sur l'AE. Selon le dictionnaire *Le Larousse* (en ligne : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>), le sens ordinaire du verbe « choisir » est « [f]aire

des comparaisons entre plusieurs choses, exercer son jugement, user de son goût, etc., pour prendre, adopter quelque chose de préférence à quelque chose d'autre ». Le sens ordinaire du mot « choix » est l'action d'opter pour quelque chose, c'est-à-dire l'exercice d'une préférence ou d'un choix délibéré.

[46] Selon le sens ordinaire du libellé du paragraphe 23(1.1), lorsque la prestataire présente une demande de prestations parentales, il doit choisir entre deux possibilités : soit les prestations parentales standards (versées à un parent durant une période maximale de 35 semaines) ou les prestations prolongées (versées durant une période maximale de 61 semaines, si payables à un seul parent).

[47] En l'espèce, le sens ordinaire du libellé du paragraphe 23(1.1) étaye la thèse selon laquelle le choix fait par la défenderesse est l'option qu'elle a sélectionnée dans son formulaire de demande, c'est-à-dire des prestations parentales prolongées durant une période précise de 52 semaines. En sélectionnant cette option, la défenderesse a informé la Commission qu'elle choisissait les prestations parentales prolongées, et rien n'indique qu'il ne s'agissait pas de son choix délibéré.

[48] Je suis également d'avis que le libellé du paragraphe 23(1.2) de la Loi sur l'AE est sans ambiguïté.

[49] Toujours selon le dictionnaire *Le Larousse*, précité, l'adjectif « irrévocable » s'entend, selon son sens ordinaire, de quelque chose « [q]ui ne peut être révoqué, sur quoi il est impossible

de revenir ». Par conséquent, lorsque la prestataire indique dans le formulaire de demande son choix du type de prestations parentales et du nombre de semaines pendant lesquelles elles seront versées, et dès lors que ces prestations sont versées, il est impossible de changer, modifier, annuler ou révoquer ce choix. Le versement des prestations rend donc le choix irrévocable. Cette disposition étant précise et sans équivoque, son sens ordinaire joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation (*Vavilov* au para. 120, citant *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601 au para. 10).

D. *Le contexte*

[50] Il est important de tenir compte du contexte. Les prestations d'emploi visent généralement à offrir un soutien du revenu temporaire aux travailleurs en chômage. La Loi sur l'AE prévoit des prestations spéciales pour aider les travailleurs qui doivent s'absenter du travail en raison d'une naissance ou d'une adoption récente. Pour les nouvelles mères, le paragraphe 22(2) de la Loi sur l'AE prévoit le versement de prestations de maternité. Des prestations parentales, qui sont distinctes des prestations de maternité, mais s'y ajoutent, peuvent également être versées au titre du paragraphe 23(1) de la Loi sur l'AE aux parents qui doivent prendre soin d'un ou de plusieurs nouveau-nés (y compris par la voie de l'adoption).

[51] Le paragraphe 23(1.2) empêche les prestataires de modifier le type de prestations parentales qu'elles ont choisies dès lors que la prestataire reçoit son premier paiement de prestations parentales; le choix indiqué dans le formulaire de demande ne peut pas être modifié. Les prestataires bénéficient toutefois d'une période durant laquelle elles peuvent vérifier et modifier leur choix de prestations parentales jusqu'à ce qu'un versement des prestations

parentales est reçu, par exemple, pendant qu'une prestataire reçoit encore des prestations de maternité. Les prestataires peuvent effectuer ce changement au moyen de leur compte personnel en ligne « Mon dossier Service Canada », en demandant à la Commission de modifier leur choix avant le versement des prestations.

[52] Il est également important de tenir compte du processus de demande de prestations parentales pour établir le contexte.

[53] Le paragraphe 48(1) prévoit qu'aucune période de prestations ne peut être établie à moins que la personne ne présente une demande initiale de prestations et ne prouve qu'elle remplit les conditions requises pour recevoir des prestations. Il est donc clair que la défenderesse devait présenter une demande et amorcer le processus pour être admissible à des prestations. Le choix du type de prestations et le nombre de semaines sélectionné dans le formulaire de demande sont requis pour amorcer le processus.

[54] Le paragraphe 48(2) prévoit en outre que la prestataire doit fournir les renseignements exigés sous la forme et de la manière fixées par la Commission. Là encore, la défenderesse devait fournir des précisions sur son emploi et sur la raison d'être de tout arrêt de rémunération, sous la forme fixée par la Commission. Il n'y a rien dans ce processus qui prête à confusion. Le libellé est impératif. Le fardeau incombe à la défenderesse et celle-ci est tenue de fournir les renseignements demandés, car elle seule connaît sa situation. La Commission n'examine la demande que lorsque les renseignements pertinents ont été fournis et que le formulaire a été rempli, y compris le choix du type de prestations parentales et du nombre de semaines.

[55] Le paragraphe 48(3) de la Loi sur l'AE précise que, à la réception d'une demande de prestations, la Commission décide si la prestataire remplit ou non les conditions requises pour recevoir des prestations et lui notifie sa décision. Rien dans cette disposition n'autorise la Commission à apporter des modifications dans le formulaire de demande. Son rôle est d'examiner la demande et de décider si la prestataire remplit les conditions requises pour recevoir des prestations à la lumière des renseignements que celle-ci a fournis.

[56] Enfin, en ce qui concerne le formulaire de demande, le paragraphe 50(3) dispose que la demande de prestations doit être présentée de la manière ordonnée par la Commission. En l'espèce, le formulaire a été rempli en ligne; la sélection des prestations parentales prolongées que la défenderesse a faite en « cliquant » sur cette option a été enregistrée par la Commission comme étant son choix, tout comme le nombre de semaines (52) de prestations désiré. Il s'agit des éléments de preuve du choix sur lesquels la Commission s'est fondée. Là encore, la Commission n'a pas à déterminer si la prestataire a choisi la « bonne » option. Ce choix incombe à la prestataire, et ce, pour de bonnes raisons. Seule la prestataire connaît sa situation. Le fait de sélectionner une option et le nombre de semaines dans le formulaire de demande constitue le choix.

E. *L'objet*

[57] La division d'appel a abordé l'objet des paragraphes 23(1.1) et (1.2) de la Loi sur l'AE. La division d'appel a reconnu, à juste titre, que l'intention du Parlement était que le choix de prestations parentales ne puisse pas être modifié simplement parce que la prestataire avait changé d'idée (décision de la division d'appel au para. 47). Elle n'a toutefois pas tenu compte de la

raison pour laquelle le Parlement a expressément choisi de rendre ce choix irrévocable.

L'irrévocabilité vise à offrir de la certitude à Service Canada, à l'autre conjoint qui a peut-être également présenté une demande de prestations, à l'employeur de la prestataire et aussi, j'ajouterais, à l'employeur du conjoint. Le choix de la prestataire peut avoir une incidence sur toutes ces parties dès que les prestations commencent à être versées.

[58] L'importance de cette certitude est confirmée dans le procès-verbal du Comité permanent des finances (dossier du demandeur, vol. IV, annexe C, onglet 1). M. Andrew Brown, qui témoignait pour Emploi et Développement Social Canada, a déclaré que, « [s]i les gens modifient la durée de leur congé ainsi que le taux de paiement – le taux inférieur de 33 % ou le taux supérieur de 55 % –, cela pourrait entraîner le versement de paiements inexacts aux prestataires, montant qu'il faudra par la suite récupérer, en plus de causer des problèmes pour les employeurs qui doivent composer avec le congé et avec tout complément qu'il faut verser à ces employés ».

[59] L'objet de ces dispositions est donc non seulement d'assurer à la Commission certitude et efficacité dès que les prestations commencent à être versées, mais aussi d'assurer à ces autres parties, qui le méritent elles aussi, certitude et efficacité dans leur planification financière.

[60] Cet objet étaye également la conclusion selon laquelle le choix de la prestataire doit correspondre à ce qui est indiqué dans le formulaire de demande (afin que toutes les parties touchées par ce choix puissent savoir en quoi il consiste), et non à ce que la prestataire a en tête (ce qui créerait de l'incertitude pour les personnes affectées).

[61] Ayant terminé cette tâche, je suis consciente que notre rôle, à titre de cour de révision, n'est pas de nous lancer dans notre propre exercice d'interprétation. Cependant, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de procéder à un tel exercice, puisque la division générale et la division d'appel n'ont pas tenu compte des conséquences résultant du fait que les prestations avaient commencé à être versées en l'espèce, et que la question en litige en est une de droit.

[62] L'interprétation que la division d'appel et la division générale ont faite du paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE n'est pas justifiée. Je suis d'avis que le libellé précis du texte ainsi que le contexte et l'objet du paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE n'ouvrent la voie qu'à une seule interprétation (*Vavilov* aux paras. 110 et 124).

[63] La réponse à la question de droit, pour l'application du paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE, est que le mot « choisit » s'entend du choix que la prestataire indique dans le formulaire de demande. Le choix est la sélection du type de prestations parentales dans le formulaire.

[64] Il s'ensuit, conformément au paragraphe 23(1.2) de la Loi sur l'AE, qu'aussitôt qu'une prestataire a indiqué dans son formulaire de demande le type de prestations parentales et le nombre de semaines pendant lesquelles elle souhaite recevoir ces prestations et que les prestations commencent à être versées, il est impossible pour la prestataire, la Commission, la division générale ou la division d'appel de révoquer, de modifier ou de changer ce choix.

[65] Par conséquent, la division générale a commis une erreur de droit dans son interprétation du paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE. Ce résultat rend la décision de la division d'appel déraisonnable.

VII. Conclusion

[66] La division d'appel n'a pas suivi un précédent contraignant et elle n'a pas conclu que la division générale avait commis une erreur de droit dans son interprétation du paragraphe 23(1.1) de la Loi sur l'AE. Par conséquent, je considère que la décision de la division d'appel est déraisonnable.

[67] Pour les motifs qui précèdent, j'accueillerais la demande de contrôle judiciaire, j'annulerais la décision du Tribunal de la sécurité sociale (division d'appel) du 22 juin 2021 et je renverrais l'affaire au Tribunal de la sécurité sociale (division d'appel) pour qu'une nouvelle décision soit rendue à la lumière des présents motifs, le tout sans dépens.

« Marianne Rivoalen »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

J. D. Denis Pelletier, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Wyman W. Webb, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-198-21
INTITULÉ : PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA c. JENNIFER HULL
LIEU DE L'AUDIENCE : AUDIENCE TENUE PAR
VIDÉOCONFÉRENCE
DATE DE L'AUDIENCE : LE 24 MARS 2022
MOTIFS DU JUGEMENT : LA JUGE RIVOALEN
Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE PELLETIER
LE JUGE WEBB
DATE DES MOTIFS : LE 13 MAI 2022

COMPARUTIONS :

Tiffany Glover
POUR LE DEMANDEUR,
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

A. François Daigle
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)
POUR LE DEMANDEUR,
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA