

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20140217

Dossier : A-3-13

Référence : 2014 CAF 46

**CORAM : LA JUGE SHARLOW
LE JUGE STRATAS
LE JUGE NEAR**

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

demandeur

et

DENISE PICARD

défenderesse

Audience tenue à Toronto (Ontario), le 18 septembre 2013.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 17 février 2014.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE SHARLOW
LE JUGE NEAR**



Date : 20140217

Dossier : A-3-13

Référence : 2014 CAF 46

**CORAM : LA JUGE SHARLOW
LE JUGE STRATAS
LE JUGE NEAR**

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

demandeur

et

DENISE PICARD

défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE STRATAS

[1] Le procureur général sollicite le contrôle judiciaire d'une décision rendue le 6 novembre 2012 (décision CUB 80185) par laquelle un juge-arbitre a décidé que le conseil arbitral avait commis une erreur dans son interprétation et son application de l'alinéa 37b) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23.

[2] La principale question en litige dans le présent contrôle judiciaire concerne l'interprétation qu'il convient de donner à l'alinéa 37b) de la Loi. L'alinéa 37b) dispose que le

prestataire n'est pas admissible au bénéfice des prestations d'assurance-emploi pour « toute période » pendant laquelle il est à l'étranger. Comment doit-on calculer cette période?

[3] Dans le cas qui nous occupe, la prestataire a quitté le Canada le matin du premier jour et est revenue au pays au cours de la soirée du second jour. Le juge-arbitre a conclu que le premier jour ne comptait pas dans le calcul de la période durant laquelle la prestataire avait été à l'étranger, mais que le second jour comptait. Le juge-arbitre n'était donc pas d'accord avec le conseil arbitral, qui avait conclu que ni l'un ni l'autre des deux jours n'entrait dans le calcul.

[4] J'arrive au même résultat que le juge-arbitre, mais pour des raisons différentes. Je rejeterais par conséquent la demande.

A. La norme de contrôle

[5] La décision du juge-arbitre porte sur l'interprétation de l'alinéa 37b) de la Loi. La norme de contrôle applicable à ce genre de décision a déjà été établie de façon satisfaisante par la jurisprudence (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 62). L'interprétation de l'alinéa 37b) est une question de droit assujettie à la norme de contrôle de la décision correcte (*De Jesus c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 264, au paragraphe 30; *Chaulk c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 190, aux paragraphes 23 à 31).

B. La disposition légale en cause

[6] L'alinéa 37b) dispose que les prestataires d'assurance-emploi ne sont pas admissibles au bénéfice des prestations pour toute période pendant laquelle ils sont à l'étranger. Plus précisément, l'alinéa 37b) dispose :

37. Sauf dans les cas prévus par règlement, le prestataire n'est pas admissible au bénéfice des prestations pour toute période pendant laquelle il est :

[...]

b) soit à l'étranger.

37. Except as may otherwise be prescribed, a claimant is not entitled to receive benefits for any period during which the claimant

...

(b) is not in Canada.

[7] Mais qu'entend-on par « toute période »? La question est simple, mais la réponse est difficile à cerner. Les faits de la présente affaire nous démontrent pourquoi.

C. Les principaux faits de l'affaire

[8] Madame Picard est devenue admissible à un renouvellement de ses prestations d'assurance-emploi le 3 juillet 2011. Pendant une brève période, en juillet, elle se trouvait à l'étranger et elle n'était donc pas disponible pour travailler.

[9] En particulier, le jeudi 21 juillet 2011, M^{me} Picard s'est rendue en voiture de Thunder Bay (Ontario) à Duluth (Minnesota). Elle est revenue à Thunder Bay le lendemain.

[10] La preuve permet de connaître le nombre exact d'heures qu'elle a passé à l'extérieur du Canada. Elle a traversé la frontière américaine vers 10 h 50 et a franchi de nouveau la frontière pour rentrer au Canada le lendemain soir vers 21 h 30.

[11] Aux termes de l'alinéa 37b), M^{me} Picard n'était « pas admissible au bénéfice des prestations » pour la « période » pendant laquelle elle était « à l'étranger ». En d'autres termes, il y a lieu de retrancher un certain montant des prestations auxquelles elle serait par ailleurs admissible si elle ne s'était pas trouvée à l'étranger. Le montant à soustraire dépend de la durée de la « période ».

D. Les diverses interprétations possibles de l'alinéa 37b) de la Loi

[12] Dans le cas qui nous occupe, la « période » au cours de laquelle M^{me} Picard était à l'étranger peut être calculée de diverses façons qui sont susceptibles d'influencer le montant à retrancher des prestations. Voici quelques possibilités :

- M^{me} Picard était à l'étranger pendant deux jours civils. Si, par « période », il faut entendre toute partie d'un jour civil au cours duquel une personne est à l'étranger, peu importe la durée de cette absence, il convient alors de soustraire deux jours civils complets.
- Pendant plus de la moitié de chacun des deux jours civils en question, M^{me} Picard était à l'étranger. Si, par « période », il faut entendre un jour civil au cours duquel

l'intéressé était à l'étranger pour la plus grande partie de la journée, il convient alors de retrancher deux jours civils des prestations.

- M^{me} Picard était à l'étranger pendant 34 heures et 40 minutes, ou 1,4 jour. Si, par « période », il faut entendre la période exacte d'absence, exprimée en fractions de jour, il faut alors soustraire 1,4 jour des prestations.

- Si l'on arrondit la période d'absence au jour le plus rapproché, M^{me} Picard était à l'étranger pendant une journée. Si, par « période », il faut entendre seulement les journées entières et non des fractions de journée, il convient alors de ne soustraire qu'une seule journée.

- M^{me} Picard ne s'est jamais trouvée à l'étranger pendant un jour civil complet. Si, par « période », il faut entendre seulement les jours civils complets, aucun jour ne doit alors être retranché.

E. Analyse

[13] Le juge-arbitre a conclu que M^{me} Picard n'avait pas droit au bénéfice des prestations pour un jour. Il est arrivé à cette conclusion en se fondant sur le paragraphe 27(2) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, suivant lequel « si le délai est exprimé en jours entre deux événements [...] seul compte le jour où survient le second événement ».

[14] À mon avis, le paragraphe 27(2) de la *Loi d'interprétation* ne s'applique pas.

L'alinéa 37b) ne parle pas de « jours entre deux événements »; il mentionne simplement « toute période ».

[15] La méthode qu'il convient d'appliquer pour interpréter une disposition comme l'alinéa 37b) est bien établie. Il faut interpréter l'alinéa 37b) et, plus précisément, le mot « période » que l'on y trouve en tenant compte du sens de ce mot, du contexte dans lequel il apparaît dans la Loi et de l'objet global de la Loi (*Re Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 27, aux paragraphes 20 à 23). La Cour suprême a explicité ce principe dans l'arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10 :

L'interprétation d'une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble.

Le juge-arbitre a commis une erreur en ne suivant pas cette méthode.

[16] Pour appliquer cette méthode, il convient également de bien tenir compte de certains autres principes :

- La Loi « s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet » (*Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, article 12).

- La Loi est conçue pour procurer rapidement des prestations aux chômeurs qui y ont droit en vertu de la Loi, laquelle doit par conséquent être interprétée de façon libérale pour favoriser l'atteinte de cet objectif (*Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2, à la page 10). Par ailleurs, on s'attend, sous le régime de la Loi, à ce que l'intéressé soit disponible et disposé à travailler.
- La Loi « vise à détourner les questions relatives à l'assurance-emploi du système judiciaire pour les diriger vers les mécanismes d'arbitrage plus informels, plus spécialisés et plus efficaces mis en place par le législateur » (*Steel c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 153, [2013] 1 R.C.F. 143, au paragraphe 75; *Tembec Industries Inc. c. Berthelette*, 2012 CAF 156, au paragraphe 58).
- Le législateur a décidé que ce sujet serait assujéti à un régime administratif spécialisé plutôt que de relever du système judiciaire. Ce faisant, le législateur cherchait à procurer aux intéressés les avantages propres à ce régime administratif. Parmi ces avantages, mentionnons en particulier la rapidité, l'efficacité, le fait que les décisions sont rendues par un tribunal spécialisé et le caractère informel. Saisie d'une question d'interprétation légale, la juridiction de révision ne doit pas perdre de vue ces objectifs (*Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394; *Conseil canadien des relations de travail c. Québécois*, [1993] 3 R.C.S. 724).

[17] Pour ce dernier principe, soit la nécessité d'adopter une interprétation qui favorise la rapidité, l'efficacité, la prise de décisions par un tribunal spécialisé et le caractère informel, la

Cour a besoin d'aide. À défaut de pièces versées au dossier par des personnes qui connaissent bien le régime administratif, par exemple des éléments de preuve présentés au tribunal administratif ou faisant partie des motifs du tribunal administratif, la Cour en est réduite à se livrer à des conjectures pour déterminer laquelle, parmi plusieurs interprétations possibles, est davantage susceptible de favoriser la rapidité, l'efficacité, la prise de décisions par un tribunal spécialisé et le caractère informel.

[18] On ne devrait pas obliger la Cour à se livrer à des conjectures pour déterminer quelle interprétation favorise le mieux les objectifs administratifs. La Cour ne devrait pas non plus être réduite à présumer que les décideurs administratifs ont choisi l'interprétation qui favorise le mieux les objectifs administratifs. Elle se trouverait ainsi à accepter aveuglément les interprétations adoptées par les tribunaux inférieurs au lieu d'en vérifier le caractère raisonnable, contrairement à ce que notre Cour est censée faire lorsqu'elle est saisie d'une demande de contrôle judiciaire (*Leahy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CAF 227).

[19] Le dossier qui nous a été soumis renferme peu d'éléments au sujet de l'interprétation qui favorise le mieux les objectifs du régime administratif. D'ailleurs, les seuls renseignements de ce genre figurent dans un paragraphe des observations formulées par la Commission à l'attention du conseil arbitral.

[20] On décèle, dans ce paragraphe, la raison d'être d'une nouvelle politique administrative, ainsi que certaines indications au sujet de la teneur de cette politique. Voici le passage qui nous intéresse :

[TRADUCTION]

À partir du 22 novembre 2009, une nouvelle question a été ajoutée aux déclarations électroniques des prestataires. Voici la question posée aux prestataires : « Étiez-vous à l'étranger au cours de la période visée par la présente déclaration? » En conséquence directe de l'ajout de cette question, la Commission a reçu un nombre considérable de demandes de renseignements de prestataires qui répondaient affirmativement à la question même s'ils avaient été à l'étranger pendant une très brève période de temps. C'est pourquoi une nouvelle politique a été adoptée dans le but de ne pas pénaliser les prestataires qui franchissent la frontière et se retrouvent à l'étranger pour une période de 24 heures ou moins. Par conséquent, la principale question abordée par la nouvelle politique concerne les prestataires qui quittent le Canada et rentrent au pays le même jour. Ainsi, si un prestataire quitte le Canada à la fin de la journée le vendredi, mais revient le lundi avant l'heure à laquelle il a quitté le Canada le vendredi précédent (une période de 24 heures pendant les « jours de semaine »), il ne perd aucun de ces deux jours. À titre d'exemple, le demandeur qui quitterait le pays le vendredi à 15 h 30, mais reviendrait au Canada le lundi à 13 h ne perdrait ni l'un ni l'autre jour. Toutefois, le prestataire qui quitte le pays à midi le vendredi et ne revient que le lundi suivant au cours de l'après-midi perd les deux jours. Il a été à l'étranger pendant plus de 24 heures (si l'on exclut la fin de semaine). La Commission tient à signaler qu'il ne s'agit pas de dispositions légales, mais uniquement d'une politique visant à répondre au nombre considérable de demandes de renseignements présentées par des prestataires qui s'absentent du pays pour une très courte période de temps.

[21] Il y a lieu de faire preuve de prudence lorsqu'on examine des politiques administratives à l'occasion de l'interprétation de dispositions légales. Une politique n'est pas une loi. Une politique traduit simplement l'opinion de l'administrateur qui agit en vertu d'une loi. Cette opinion ne correspond pas nécessairement à la loi. Pour cette raison, les administrateurs qui exercent des pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi ne peuvent être entravés par leurs politiques, mais doivent plutôt suivre la loi; de même, il est loisible aux administrateurs de s'écarter de leurs propres politiques pour donner effet à la loi. Voir, de façon générale, *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12; *Canada (Revenu national) c. JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250, au paragraphe 75.

[22] Autrement dit, l'interprétation doit être axée sur les termes de la loi, considérés dans leur contexte et en fonction de l'objectif visé par le législateur. Lors de cet exercice, dès lors qu'une question d'interprétation légale est soulevée au sujet du régime administratif créé par le législateur fédéral, il est possible de recourir à des politiques administratives non contestées pour obtenir des éclaircissements sur les objectifs visés par le régime — rapidité, efficacité, prise de décisions par un tribunal spécialisé et caractère informel.

[23] Ainsi, la politique nous enseigne qu'une interprétation qui refuserait des prestations pour des fractions de jour inférieures à une journée alourdirait le fardeau administratif et risquerait de « pénaliser » les prestataires qui ne sont à l'étranger que pour de brèves périodes. Elle nous enseigne aussi qu'en pratique, il est possible pour la Commission de déterminer la période exacte durant laquelle une personne a été à l'étranger, à une fraction de journée près, et que le fait de tenir compte des fractions de journée n'alourdit pas le fardeau administratif. Toutefois, la politique nous enseigne que, sur le plan administratif, l'« inadmissibilité aux prestations » est calculée en jours complets et non en fractions, ce qui permet sans doute de penser qu'il est plus efficace pour la Commission d'évaluer les dossiers en fonction de journées plutôt qu'en fractions de journées.

[24] On peut donc présumer qu'une interprétation qui priverait une personne de ses prestations pour des fractions de jours — et pour moins d'une journée complète — ne favoriserait pas l'efficacité administrative, un objectif évident du régime administratif.

[25] Plus important encore, les termes et l'économie de la Loi et de ses règlements d'application appuient tous l'idée que la « période » dont il est question à l'alinéa 37b) ne doit être exprimée qu'en jours complets et non en fractions de jours. La Loi et ses règlements d'application parlent d'unités de temps calculées en fonction de périodes de jours complets et non de fractions de jours. Il faudrait que l'on trouve dans la Loi un libellé explicite pour justifier de calculer les périodes prévues à l'alinéa 37b) en fractions de jours plutôt qu'en jours complets.

[26] Par conséquent, la personne qui se trouve à l'étranger pour une fraction d'une journée complète n'est pas considérée comme ayant passé une « période » de temps à l'étranger au sens de l'alinéa 37b).

[27] Mais revenons à la situation de M^{me} Picard. On se souviendra qu'elle a quitté le Canada à 10 h 50 et qu'elle est rentrée au pays vers 21 h 30 le lendemain. Si l'on fait abstraction des fractions de jours, on constate qu'elle a été absente pendant une journée en tout. Mais, pour chaque jour civil en question, elle n'a été à l'étranger que pendant une fraction de journée, approximativement 0,55 jour le premier jour civil et 0,90 jour le second jour civil. Doit-on en conclure qu'il faut tenir compte de chaque jour civil et faire abstraction des heures pendant lesquelles elle a été absente pendant chacune de ces journées puisqu'il ne s'agit que de fractions de journées?

[28] À mon avis, il faut répondre par la négative à cette question. Il ne faut pas faire abstraction des absences lors de chacun des jours civils en question. L'alinéa 37b) parle de « toute période » pendant laquelle l'intéressé a été à l'étranger, et non de « toute période » de

chaque jour civil. De plus, cette disposition vise à s'assurer que la personne est disponible et qu'elle se cherche du travail au Canada. On pourrait songer à la situation du prestataire qui se retrouverait à l'étranger pendant presque deux jours complets (qui ne serait donc pas disponible et ne se chercherait pas du travail pendant les jours en question) et qui, comme il n'a jamais passé un jour civil entier à l'étranger, aurait droit à l'intégralité de ses prestations. Un tel scénario va à l'encontre de l'objet de l'alinéa 37b).

[29] Vu ce qui précède, je conclus que la « période » à l'alinéa 37b) de la Loi est la période, exprimée en jours complets, durant laquelle le prestataire était à l'étranger. À cette fin, un jour complet ne correspond pas nécessairement à un jour civil. Il peut correspondre à une période continue de 24 heures qui chevauche deux jours civils.

[30] Si l'on applique ce raisonnement au cas qui nous occupe, il s'ensuit que M^{me} Picard était à l'étranger pendant une journée complète. Par conséquent, aux termes de l'alinéa 37b) de la Loi, elle n'est pas admissible au bénéfice des prestations pour une journée. C'est le résultat auquel le juge-arbitre est parvenu, mais pour des raisons différentes.

F. Décision proposée

[31] Pour les motifs qui précèdent, je rejetterais la demande.

« David Stratas »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

K. Sharlow, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

D.G. Near, j.c.a. »

Traduction certifiée conforme
Yves Bellefeuille, réviseur

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-3-13

**CONTRÔLE JUDICIAIRE DE LA DÉCISION N^O CUB 80185 RENDUE LE
6 NOVEMBRE 2012 PAR LE JUGE-ARBITRE GUY GOULARD**

INTITULÉ : PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA c.
DENISE PICARD

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 18 SEPTEMBRE 2013

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE STRATAS

Y ONT SOUSCRIT : LA JUGE SHARLOW
LE JUGE NEAR

DATE DES MOTIFS : LE 17 FÉVRIER 2014

COMPARUTIONS :

Jim Kapches POUR LE DEMANDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William F. Pentney POUR LE DEMANDEUR
Sous-procureur général du Canada