[TRADUCTION]

Citation : *Commission de l’assurance-emploi du Canada c MM*, 2024 TSS 750

Tribunal de la sécurité sociale du Canada
Division d’appel

Décision

Partie appelante :	Commission de l’assurance-emploi du Canada
Représentante ou représentant :	Ian McRobbie
Partie intimée :	M. M.

Décision portée en appel :	Décision rendue par la division générale le 22 décembre 2023 (GE-23-1825)

Membre du Tribunal :	Melanie Petrunia
Mode d’audience :	Téléconférence
Date de l’audience :	Le 10 avril 2024
Personnes présentes à l’audience :	Représentant de l’appelante Intimée
Date de la décision :	**Le 30 juin 2024**
Numéro de dossier :	AD-24-52

Décision

[1] L’appel est accueilli. La division générale a commis une erreur de droit dans son interprétation de la loi. Je renvoie l’affaire à la division générale pour réexamen.

Aperçu

[2] Les prestations parentales fournissent un soutien aux parties prestataires qui s’absentent du travail pour s’occuper de leur nouveau-né ou d’un enfant qui a été placé chez elles en vue de son adoption au titre des lois provinciales sur l’adoption[1]. L’intimée est la prestataire dans cette affaire. Son petit-fils a été placé chez elle de façon temporaire après sa naissance, et elle a demandé des prestations parentales.

[3] L’appelante, la Commission de l’assurance-emploi du Canada, a décidé que la prestataire n’avait pas droit aux prestations parentales parce que l’enfant n’avait pas été placé chez elle en vue de son adoption au titre des lois régissant l’adoption dans la province où elle réside.

[4] La prestataire a fait appel à la division générale du Tribunal et a obtenu gain de cause. La division générale a reconnu que la prestataire avait maintenant l’intention de conserver la garde permanente de son petit-fils. Elle a conclu que cela équivalait à un placement aux fins d’adoption et que la prestataire avait donc droit à des prestations.

[5] La Commission fait maintenant appel de la décision de la division générale à la division d’appel du Tribunal. Elle soutient que la division générale a commis des erreurs de droit, et qu’elle a fondé sa décision sur une erreur de fait importante.

[6] Je conclus que la division générale a commis une erreur de droit dans son interprétation de la loi. Compte tenu des incohérences dans la preuve, je renvoie l’affaire à la division générale pour réexamen.

---

[1] Voir la *Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, chapitre 23, article 23.

Questions en litige

[7] Voici les questions à trancher dans la présente affaire :

a) La division générale a-t-elle commis une erreur de droit lorsqu'elle a conclu que l'intention d'avoir la garde permanente équivaut à une adoption pour l'application de l'article 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi*?

b) Dans l'affirmative, comment l'erreur devrait-elle être corrigée?

Analyse

[8] Je peux intervenir dans la présente affaire seulement si la division générale a commis une erreur pertinente. Je dois donc vérifier si la division générale a[2] :

- omis d'offrir une procédure équitable;
- omis de décider d'une question qu'elle aurait dû trancher, ou décidé d'une question qu'elle n'aurait pas dû trancher;
- rendu une décision entachée d'une erreur de droit;
- fondé sa décision sur une erreur importante concernant les faits de l'affaire.

[9] Dans la présente affaire, la division générale a conclu que le placement d'un enfant dans une situation de garde permanente équivaut à un placement « aux fins d'adoption » en ce qui concerne les prestations parentales[3]. Cette décision exigeait une interprétation de l'article 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, ce qui est une question de droit. Cela signifie que je dois décider si la division générale a interprété la loi correctement.

---

[2] Les erreurs pertinentes, officiellement appelées « moyens d'appel », sont énumérées à l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.
[3] Voir le paragraphe 13 de la décision de la division générale.

[10] L'article 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit ce qui suit :

> **Prestations parentales**
>
> 23(1) Malgré l'article 18, mais sous réserve des autres dispositions du présent article, des prestations doivent être payées à un prestataire de la première catégorie qui prend soin de son ou de ses nouveau-nés ou d'un ou plusieurs enfants placés chez lui en vue de leur adoption en conformité avec les lois régissant l'adoption dans la province où il réside.

– **La décision de la division générale**

[11] La division générale a examiné la principale affaire de la Cour d'appel fédérale, *Canada (PG) c Hunter*[4]. Dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a déclaré que le législateur devait reconnaître que le placement d'un enfant en vue de son adoption peut survenir dans des circonstances variées[5].

[12] La division générale a conclu que le placement du petit-fils de la prestataire était initialement une mesure temporaire, mais qu'elle a maintenant l'intention de conserver la garde permanente. Elle a établi que cela s'inscrit dans les « circonstances variées » mentionnées par la majorité dans l'affaire *Hunter*. Elle a donc conclu que le placement du petit-fils de la prestataire équivalait à un placement en vue de son adoption[6].

[13] La division générale a considéré que la loi exige que le placement soit effectué aux fins d'adoption au titre des lois régissant l'adoption dans la province où la partie prestataire réside. Dans la présente affaire, la prestataire réside en Ontario. La division générale a conclu qu'il y a seulement deux exigences pour qu'une adoption soit valide selon la loi en Ontario :

- l'enfant doit être placé par une autorité reconnue;

---

[4] Voir la décision *Canada (PG) c Hunter,* 2013 CAF 12.
[5] Voir la décision *Canada (PG) c Hunter,* 2013 CAF 12, au paragraphe 6.
[6] Voir le paragraphe 13 de la décision de la division générale.

- une autorité reconnue doit effectuer une étude du milieu familial pour s'assurer que l'enfant est placé dans un milieu sécuritaire[7].

[14] La division générale a décidé que les deux critères étaient remplis dans le cas de la prestataire. Elle a conclu que les intentions de celle-ci avaient changé au fil du temps et qu'elle avait maintenant l'intention de conserver la garde de l'enfant de façon permanente[8].

[15] La division générale a également conclu qu'une lettre fournie par la prestataire montrait qu'une étude du milieu familial avait été effectuée. Cette lettre dit que la société d'aide à l'enfance est en train de faire une évaluation de la prestataire à titre de fournisseuse de soins[9].

[16] La division générale a conclu que la prestataire avait satisfait aux deux critères juridiques pour l'adoption et qu'elle avait l'intention de rendre sa garde de l'enfant permanente. La division générale a conclu que cela équivaut à être placé aux fins d'adoption[10].

[17] La division générale a énoncé d'autres raisons pour lesquelles elle a conclu que l'enfant avait été placé chez la prestataire « aux fins d'adoption » :

- Les parents de l'enfant n'ont pas (et n'ont jamais eu) de pouvoir décisionnel.
- La prestataire est la principale responsable des soins et des décisions, et elle ne consulte pas les parents.
- La prestataire ne reçoit aucune aide financière des parents biologiques et elle a été forcée d'arrêter de travailler pour s'occuper de l'enfant.
- La prestataire a la garde permanente de l'enfant plus âgé de sa fille, qui a 14 ans. Elle est la principale responsable des soins de cet enfant et elle

---

[7] Voir le paragraphe 14 de la décision de la division générale, qui cite la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, L.O. 2017, chapitre 14, Annexe 1, articles 183 et 188.
[8] Voir le paragraphe 18 de la décision de la division générale.
[9] Voir le paragraphe 20 de la décision de la division générale.
[10] Voir le paragraphe 22 de la décision de la division générale.

> considère qu'elle en a la garde permanente. La société d'aide à l'enfance ne laissera pas la garde de cet enfant aux parents biologiques[11].

[18] La division générale a examiné la jurisprudence pertinente du Tribunal. Elle a examiné la décision *PD c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 TSS 748, dans laquelle la division générale a conclu qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour appuyer l'existence d'un placement aux fins d'adoption. Elle a distingué cette affaire de celle de la prestataire parce que le tribunal dans cette affaire donnait encore aux parents biologiques le temps de répondre aux préoccupations de la société d'aide à l'enfance. Dans cette affaire, la prestataire n'avait pas la possibilité d'adopter les enfants[12].

[19] La division générale a également fait une distinction entre la situation de la prestataire et celle décrite dans la décision *TW c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2018 TSS 1171. Dans l'affaire *TW*, la division générale a conclu que la garde permanente n'est pas la même chose que l'adoption. Une distinction a été établie entre cette affaire et celle qui nous concerne parce que la prestataire dans cette affaire ne cherchait pas délibérément à adopter l'enfant parce qu'elle avait l'intention que la mère biologique continue de faire partie de la vie de l'enfant. La division générale a également conclu qu'elle n'était pas liée par cette décision[13].

[20] La division générale a conclu que la situation de la prestataire était semblable à celle de la prestataire dans la décision *SC c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 TSSDA 748. Dans cette affaire, la Commission était d'accord avec la prestataire pour dire que la division générale avait commis une erreur et que son appel devait être accueilli. La prestataire s'occupait de son petit-fils et une ordonnance de garde temporaire était en place. On a conclu que la prestataire avait [traduction] « toute intention » d'adopter son petit-fils, mais qu'elle attendait la fin du processus judiciaire[14].

[21] La division générale a conclu que l'enfant avait été confié à la prestataire dans une situation de garde permanente et que cela équivalait à un placement aux fins d'adoption.

---

[11] Voir les paragraphes 24 à 26 de la décision de la division générale.
[12] Voir les paragraphes 32 et 33 de la décision de la division générale.
[13] Voir les paragraphes 36 et 37 de la décision de la division générale.
[14] Voir le paragraphe 34 de la décision de la division générale.

Elle a conclu que la date du placement était le 1er septembre 2023 parce que c'était à ce moment-là que l'étude du milieu familial était terminée et que la prestataire avait exprimé son intention d'avoir la garde permanente de l'enfant[15].

La division générale a commis une erreur de droit

[22] La Commission soutient que la division générale a commis une erreur de droit en concluant que la garde permanente équivaut à un placement aux fins d'adoption, comme le prévoit la *Loi sur l'assurance-emploi*. Elle affirme que la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale et du Tribunal a clairement établi que l'intention d'adopter est une exigence de l'article 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[23] La Commission affirme que dans l'affaire *Hunter*, la Cour d'appel fédérale a clairement dit qu'une intention d'adopter est requise, bien qu'elle reconnaisse qu'un type particulier d'arrangement de garde n'est pas nécessaire. La Commission souligne la cohérence sur ce point dans les décisions du Tribunal. Même si elle n'est pas tenue de suivre celles-ci, la division générale a toujours conclu qu'il ne peut pas y avoir de prestations parentales sans l'intention d'adopter.

[24] La Commission s'interroge également sur le raisonnement de la division générale qui permet de s'écarter des principes énoncés dans les autres décisions de la division générale. Elle soutient que ces décisions ne sont pas contraignantes, mais que la division générale n'aurait pas dû s'écarter du raisonnement sans raison valable.

[25] La Commission soutient également que la division générale a fondé sa décision sur une erreur de fait importante lorsqu'elle a conclu que la prestataire avait la garde permanente de son petit-fils.

[26] La prestataire affirme que la division générale n'a commis aucune erreur. Elle dit qu'elle devrait avoir droit aux prestations parentales. Elle fait valoir qu'elle n'avait pas l'intention d'adopter son petit-fils au départ, mais qu'elle s'est vite rendu compte qu'elle allait devoir le faire. Elle ne voit aucune différence entre l'adoption et la garde permanente.

---

[15] Voir le paragraphe 43 de la décision de la division générale.

[27] Je conclus que la division générale a commis une erreur de droit lorsqu'elle a conclu que la garde permanente équivaut à l'adoption pour l'application de l'article 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. La division générale n'a pas expliqué les motifs de cette interprétation.

[28] La division générale fait la différence avec les autres décisions du Tribunal d'après les circonstances de fait qui leur sont propres. Toutefois, ces décisions ont toujours souligné qu'il y a une différence entre la garde permanente et l'adoption. La division générale n'a pas expliqué pourquoi elle n'était pas d'accord avec cette décision.

[29] Dans la décision *PD*, le Tribunal a examiné la décision majoritaire rendue dans l'affaire *Hunter*, et a discuté des différences juridiques entre la garde et l'adoption. Elle a conclu :

> J'estime que la garde des enfants n'équivaut pas à un placement en vue de l'adoption au titre des lois régissant l'adoption en Ontario. Pour recevoir des prestations parentales, la *Loi sur l'assurance-emploi* exige clairement une intention de poursuivre le processus juridique d'adoption. La loi ne fait pas simplement référence à l'« adoption », ce qui pourrait comprendre un arrangement semblable à l'adoption. Elle qualifie plutôt le mot « adoption » en précisant que le placement doit avoir pour objet l'adoption au titre des lois de la province de résidence de la partie prestataire. L'affaire *Hunter* précise qu'aucun document précis n'est requis pour satisfaire à ce critère. Toutefois, il doit y avoir suffisamment de preuves pour tirer une conclusion de fait selon laquelle le placement visait l'adoption au titre des lois de l'Ontario[16].

[30] De même, dans l'affaire *TW*, le Tribunal a conclu :

> Le Tribunal n'est pas convaincu, en se fondant sur la preuve présentée, que l'appelante a prouvé que son petit-fils avait été placé chez elle en vue de son adoption en conformité avec les lois régissant l'adoption en Ontario. Bien que le Tribunal ne doute pas du tout que l'intention de l'appelante est de demander et d'obtenir la garde exclusive de son petit-fils et de demeurer sa fournisseuse de soins jusqu'à ce qu'il devienne adulte, cela ne suffit pas pour

[16] Voir la décision *PD c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 TSS 748, au paragraphe 19.

> satisfaire aux exigences prévues par l'article 23(1) de la Loi sur l'AE, même sans l'intention de l'adopter légalement[17].

[31] La division générale a conclu qu'il était possible de faire la différence avec l'affaire *PD* parce que, dans ce cas, la prestataire n'avait pas encore l'option d'adopter les enfants et que la société d'aide à l'enfance travaillait toujours avec les parents biologiques. Elle a conclu que la situation était suffisamment différente de celle de la prestataire, à savoir qu'il était clair que les parents biologiques ne pouvaient pas élever l'enfant et que celui-ci était avec la prestataire de façon permanente.

[32] La division générale n'a pas mentionné le commentaire selon lequel il doit y avoir une intention de poursuivre l'adoption et que la garde n'équivaut pas à l'adoption. Il n'est pas clair à mes yeux que les différences de fait entre cette affaire et celle de la prestataire sont pertinentes pour la décision de la division générale selon laquelle une intention d'adopter est requise.

[33] De même, la division générale a conclu qu'il était possible de faire une différence avec l'affaire *TW* parce que la prestataire évitait intentionnellement d'adopter l'enfant parce qu'elle voulait que la mère biologique continue de faire partie de la vie de l'enfant. Elle a conclu qu'il s'agissait d'une intention différente de fournir des soins permanents. Ici encore, la division générale n'a pas expliqué pourquoi elle était en désaccord avec la conclusion selon laquelle la garde permanente n'équivaut pas au placement d'un enfant aux fins d'adoption.

[34] J'estime que la division générale a commis une erreur de droit lorsqu'elle a conclu qu'une intention d'avoir la garde permanente équivaut à un placement aux fins d'adoption. La garde permanente et l'adoption sont des notions juridiques distinctes, et la législation exige clairement que le placement ait lieu aux fins d'adoption. Comme nous le verrons plus loin, il peut y avoir des circonstances où la garde permanente est ce qui est finalement obtenu, mais l'intention doit être d'adopter.

---

[17] Voir la décision *TW c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2018 TSS 1171, au paragraphe 15.

[35] Dans la décision CUB 38323, le juge-arbitre a interprété l'article 20(1) de ce qui était alors la *Loi sur l'assurance-chômage*. Le libellé de cet article exigeait également que l'enfant ou les enfants soient placés chez une partie prestataire « à des fins d'adoption en vertu des lois d'adoption de la province de résidence du prestataire ».

[36] Les CUB sont des décisions du juge-arbitre, un juge de la Cour fédérale, qui était le deuxième palier d'appel dans le cadre du système d'appel administratif précédent pour les questions d'assurance-emploi. Je ne suis pas tenue de suivre les décisions CUB, mais le raisonnement peut me convaincre. Je trouve l'interprétation dans la décision CUB 38323 convaincante.

[37] Dans la décision CUB 38323, le prestataire et son épouse ont initialement agi à titre de famille d'accueil pour les enfants en cause. Peu de temps après le placement, ils ont amorcé le processus d'adoption. En raison de la situation particulière des enfants dans cette affaire, une ordonnance de garde a été jugée appropriée, plutôt qu'une ordonnance d'adoption. La Cour a accordé au prestataire une ordonnance de garde permanente. Le juge-arbitre a examiné la question suivante : « Une situation qui équivaut à une adoption dans les faits, mais non en droit, rend-elle admissible à des prestations parentales […]? »

[38] Le juge-arbitre a examiné les principes d'interprétation des lois, puis a interprété l'article 20(1). Il a conclu que les mots « enfants placés » font référence à la garde physique réelle. Il est ensuite passé à l'expression « aux fins d'adoption ».

[39] Le juge-arbitre a conclu que l'expression « en vue de » est tournée vers l'avenir et fait référence à quelque chose que l'on souhaite voir se réaliser. Dans le contexte de l'article, l'objectif ultime, ou la chose que l'on souhaite voir se réaliser, est l'adoption. Le juge-arbitre a souligné le caractère prospectif du mot et le fait que l'article n'exige pas une adoption réelle, mais seulement l'intention d'adopter.

[40] Le juge-arbitre a conclu :

> À en juger d'après le sens ordinaire des mots utilisés, il n'est pas nécessaire que l'adoption ait lieu pour établir l'admissibilité aux

> prestations prévues par la disposition. Cependant, il est certain que le placement doit se faire dans l'intention d'adopter l'enfant. La distinction est subtile, mais elle doit être prise en compte.

[41] Il a été conclu qu'en tant que personne ayant la garde permanente, la prestataire avait tous les droits et les responsabilités d'une mère adoptive. Le juge-arbitre a décidé que la Cour ne pouvait pas accorder une ordonnance d'adoption dans les circonstances et a plutôt émis une ordonnance de garde permanente. Il a été jugé qu'il s'agissait essentiellement d'une situation d'adoption. Le juge-arbitre a déclaré :

> Interprété libéralement, l'article 20 vise non seulement les prestataires qui ont déjà entrepris une procédure d'adoption et qui ont la garde physique des enfants, mais aussi ceux qui ont la garde légale et physique des enfants et ont l'intention de les adopter - et peuvent prouver leur intention - que l'adoption se concrétise ou non.
>
> C'est l'intention manifeste d'adopter qui est primordiale au paragraphe 20(1).

[42] Cette interprétation de l'expression « en vue de son adoption » me convainc et je ne vois aucune raison de m'en écarter. La jurisprudence qui a suivi a confirmé que l'intention d'adopter est nécessaire. La division générale a commis une erreur de droit en concluant qu'un placement aux fins de garde permanente équivaut à un placement aux fins d'adoption.

Réparation

[43] Pour corriger l'erreur de la division générale, je peux rendre la décision que la division générale aurait dû rendre ou je peux renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen[18].

[44] La Commission dit que je devrais rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, à savoir que la prestataire n'a pas droit aux prestations parentales[19].

---

[18] L'article 59(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* explique les recours dont dispose la division d'appel.
[19] Voir la page AD6-5 du dossier d'appel.

Comme il est expliqué ci-dessous, l'intention subjective de la prestataire est une considération primordiale dans la présente affaire.

[45] La prestataire soutient qu'elle ne voit pas la différence entre la garde permanente et l'adoption et que le dossier contient des éléments de preuve montrant qu'elle a utilisé les deux termes dans le contexte de son intention. Dans son avis d'appel à la division générale, elle fait référence à l'adoption[20] et, dans ses observations orales à l'audience dans la présente affaire, elle a fait référence à son intention d'adopter. Elle semble utiliser les termes de façon interchangeable. Je conclus que la prestataire n'a pas eu l'occasion d'expliquer son intention à la lumière de cette distinction importante entre la garde et l'adoption.

[46] Il ne semble pas qu'on n'ait jamais demandé à la prestataire pourquoi elle chercherait à obtenir la garde permanente, mais pas l'adoption, ni pourquoi c'était la situation avec l'enfant plus âgé. Étant donné l'importance de l'intention subjective de la prestataire, je ne suis pas convaincue que le dossier est complet.

[47] La division générale a conclu qu'il y avait une distinction importante entre la situation de la prestataire et d'autres situations où une partie prestataire a expressément choisi de ne pas adopter, mais plutôt de demander la garde. Toutefois, on ne lui a pas demandé pourquoi elle cherchait à obtenir la garde permanente ni ce qu'elle croyait être la différence entre celle-ci et l'adoption.

[48] Étant donné l'apparente confusion de la prestataire entre l'adoption et la garde permanente, je renvoie l'affaire à la division générale pour qu'elle ait l'occasion d'expliquer pleinement son intention et de corriger les incohérences par rapport aux déclarations d'intention antérieures.

[49] Ce n'est pas comme dans les cas où les parties prestataires ont clairement dit qu'elles évitaient intentionnellement l'adoption et qu'elles cherchaient plutôt à obtenir la garde permanente. Dans la présente affaire, la prestataire fait valoir qu'elle ne voit aucune différence et qu'il s'agit de la même chose pour elle. Toutefois, comme je l'ai

[20] Voir la page GD2-9 du dossier d'appel.

mentionné plus haut, il y a une différence entre la garde permanente et l’adoption. La prestataire devrait avoir l’occasion d’expliquer son intention en étant consciente de cette distinction importante.

Conclusion

[50] L’appel est accueilli. La division générale a commis une erreur de droit. Je renvoie l’affaire à la division générale pour réexamen.

Melanie Petrunia
Membre de la division d’appel