

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220224

Dossier : T-320-21

Référence : 2022 CF 253

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 24 février 2022

En présence de madame la juge McVeigh

ENTRE :

SANJAY MAHESHWARI

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire de la décision prise par la Commission de l'assurance-emploi du Canada (la Commission) de ne pas défalquer sa dette d'assurance-emploi au motif qu'elle découle de fausses déclarations dans sa demande d'assurance-emploi (l'AE) et dans ses formulaires de déclaration. Le décideur a conclu que le libellé de l'article 56 du

Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332 (le Règlement) ne lui permettait même pas d'examiner la question de savoir si une telle défalcation était appropriée.

[2] Sur le plan humain, il s'agit d'une affaire difficile eu égard à la situation personnelle du demandeur qui est exposée dans ses observations. Toutefois, sur le plan juridique, je ne peux accueillir la présente demande de contrôle judiciaire, et je conclus que la décision est raisonnable compte tenu de la preuve dont le décideur disposait au moment de rendre sa décision ainsi que des contraintes législatives.

II. Contexte

[3] En août 2014, le demandeur a été licencié par son employeur de l'époque. Le même mois, le demandeur a présenté une demande de prestations d'assurance-emploi, dans laquelle il a indiqué qu'il n'était pas un travailleur indépendant et qu'il était au chômage. Il a reçu ces prestations de novembre 2014 à juillet 2015.

[4] Le demandeur affirme qu'après avoir perdu son emploi, il espérait mettre à profit son expérience en ingénierie dans sa propre entreprise pour générer des revenus et ainsi subvenir aux besoins de sa famille. À cet effet, il a immatriculé une société dans l'espoir de se lancer en affaires. Cependant, dans son travail pour son propre compte, il dit s'être heurté à des difficultés en raison de ralentissements dans le secteur pétrolier et gazier. La Commission, au moment où elle a approuvé la demande de prestations d'assurance-emploi du demandeur, ne savait pas qu'il avait immatriculé une société, et les prestations ont débuté. Elles ont été versées parce que le demandeur a déclaré qu'entre décembre 2014 et juillet 2015, il était au chômage et qu'il ne

travaillait pas pour son propre compte. En mai 2018, l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) a informé la Commission que le demandeur avait présenté, en décembre 2014, la demande d'immatriculation d'une société précédemment mentionnée. La Commission a alors demandé des renseignements supplémentaires. En réponse, le demandeur lui a fourni des renseignements de vive voix ainsi qu'une lettre et des documents à l'appui selon lesquels il avait commencé à exploiter une société en décembre 2014. Il a indiqué qu'il avait constitué cette société avec son épouse, mais qu'il n'avait pas d'employés. Il a admis avoir fait cette fausse déclaration à propos de sa situation d'emploi alors qu'il recevait des prestations d'assurance-emploi.

[5] En conséquence, la Commission a conclu que le demandeur n'avait pas droit aux prestations d'assurance-emploi qu'il avait reçues de novembre 2014 à juillet 2015, car il était un travailleur indépendant, et non pas un chômeur tel qu'il l'avait indiqué dans sa demande de prestations d'assurance-emploi. Le demandeur a reçu un « versement excédentaire » de prestations d'assurance-emploi de 16 345 \$ et, de ce fait, il avait une dette (la décision concernant le versement excédentaire). Dans sa plaidoirie, le demandeur a témoigné qu'au moins deux (2) fois dans cette période, sa société avait été embauchée par d'autres sociétés pour fournir des services, mais pendant peu de temps, et qu'il était au chômage depuis deux ans en raison de la pandémie de COVID-19.

[6] En réponse à la décision concernant le versement excédentaire, le demandeur a demandé à la Commission la défalcation de cette dette au motif que sa société n'avait jamais généré de revenus et qu'en dépit de plusieurs emplois postulés, il était toujours au chômage. Dans sa décision communiquée au demandeur le 13 mars 2020 et exposée plus avant le 28 mai 2020, la

Commission a conclu qu'elle n'était pas en mesure d'accéder à sa demande parce qu'aucune des conditions sous lesquelles elle pourrait défalquer une somme due en raison d'un versement excédentaire n'était remplie. Ces conditions sont énoncées aux paragraphes 56(1) et 56(2) du Règlement.

III. La question en litige

[7] La seule question en litige dans la présente affaire est celle de savoir si la décision concernant le versement excédentaire est raisonnable.

IV. La norme de contrôle

[8] Comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada, au paragraphe 23 de l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov], « [l]orsqu'une cour examine une décision administrative sur le fond [...] [l]'analyse a [...] comme point de départ une présomption selon laquelle le législateur a voulu que la norme de contrôle applicable soit celle de la décision raisonnable ». Je ne vois en l'espèce aucune raison de déroger à cette présomption générale. La norme de contrôle qui s'applique à la présente affaire est donc celle de la décision raisonnable.

[9] Lorsque la Cour effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, elle applique le principe de la retenue judiciaire et fait preuve de respect à l'égard du rôle distinct des décideurs administratifs (*Vavilov* au para 13). Ce faisant, elle ne se livre pas à une analyse *de novo* et ne cherche pas à trancher elle-même la question en litige (*Vavilov* au para 83). Elle se

penche plutôt sur les motifs du décideur administratif et apprécie d'après le raisonnement suivi et le résultat obtenu le caractère raisonnable de la décision rendue au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur la décision (*Vavilov* aux para 81, 83, 87, 99).

[10] Une décision raisonnable est justifiée, transparente et intelligible pour les personnes concernées, et elle témoigne d'« une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle » lorsqu'elle est lue dans son ensemble et que le contexte administratif, le dossier dont disposait le décideur et les observations des parties sont pris en compte (*Vavilov* aux para 81, 85, 91, 94-96, 99, 127-128).

V. Analyse

A. *Les questions préliminaires*

[11] Le défendeur a demandé que l'intitulé soit modifié de façon à ce que le demandeur soit le procureur général du Canada. Je suis d'accord.

[12] Le défendeur a soutenu que les pages 20 à 79, 84 et 86 à 94 du dossier de la demande du demandeur contiennent en grande partie de nouveaux éléments de preuve dont ne disposait pas le décideur et qui, de ce fait, ne devraient pas être examinés dans le cadre du contrôle judiciaire (*Sharma c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 48 au para 7; *Bernard c Canada (Agence du revenu)*, 2015 CAF 263).

[13] Le demandeur soutient que les documents sont pertinents et qu'ils devraient être examinés.

[14] Je n'examinerai pas les documents mentionnés parce que le décideur n'en disposait pas et qu'ils ne satisfont pas au critère selon lequel ils échapperaient à cette règle absolue.

B. *Le cadre législatif*

[15] Le législateur a adopté des mesures législatives suivant lesquelles la Commission de l'assurance-emploi peut défalquer une dette comme celle en cause dans la présente affaire. Les conditions en sont énoncées au paragraphe 56(1) du Règlement, qui est ainsi libellé :

56 (1) La Commission peut défalquer une pénalité à payer en application des articles 38, 39 ou 65.1 de la Loi ou une somme due aux termes des articles 43, 45, 46, 46.1 ou 65 de la Loi ou les intérêts courus sur cette pénalité ou cette somme si, selon le cas :

a) le total des pénalités et des sommes, y compris les intérêts courus, que le débiteur doit à Sa Majesté en vertu de tout programme administré par le ministère de l'Emploi et du Développement social ne dépasse pas cent dollars, aucune période de prestations n'est en cours pour le débiteur et ce dernier ne verse pas de paiements réguliers en vertu d'un plan de remboursement;

b) le débiteur est décédé;

c) le débiteur est un failli libéré;

d) le débiteur est un failli non libéré à l'égard duquel le dernier dividende a été payé et le syndic a été libéré;

e) le versement excédentaire ne résulte pas d'une erreur du débiteur ni d'une déclaration fausse ou trompeuse de celui-ci, qu'il ait ou non su que la déclaration était fausse ou trompeuse, mais découle :

(i) soit d'une décision rétrospective rendue en vertu de la partie IV de la Loi,

(ii) soit d'une décision rétrospective rendue en vertu des parties I ou IV de la Loi à l'égard des prestations versées selon l'article 25 de la Loi;

(f) elle estime, compte tenu des circonstances, que :

(i) soit la pénalité ou la somme, y compris les intérêts courus, est irrécouvrable,

(ii) soit le remboursement de la pénalité ou de la somme, y compris les intérêts courus, imposerait au débiteur un préjudice abusif,

(iii) soit les frais administratifs de recouvrement de la pénalité ou de la somme, ou les intérêts, seraient vraisemblablement égaux ou supérieurs à la pénalité, à la somme ou aux intérêts à recouvrer.

[Non souligné dans l'original.]

[16] Le paragraphe 56(2) du Règlement contient également certaines dispositions en vertu desquelles une dette liée à des prestations reçues plus de douze mois avant qu'elle ne soit établie peut être défalquée :

2) La Commission peut défalquer la partie de toute somme due aux termes des articles 47 ou 65 de la Loi qui se rapporte à des prestations reçues plus de douze mois avant qu'elle avise le débiteur du versement excédentaire, y compris les intérêts courus, si les conditions suivantes sont réunies :

a) le versement excédentaire ne résulte pas d'une erreur du débiteur ni d'une déclaration fausse ou trompeuse de celui-ci, qu'il ait ou non su que la déclaration était fausse ou trompeuse;

b) le versement excédentaire est attribuable à l'un des facteurs suivants :

(i) un retard ou une erreur de la part de la Commission dans le traitement d'une demande de prestations,

(ii) des mesures de contrôle rétrospectives ou un examen rétrospectif entrepris par la Commission,

(iii) une erreur dans le relevé d'emploi établi par l'employeur,

(iv) une erreur dans le calcul, par l'employeur, de la rémunération assurable ou du nombre d'heures d'emploi assurable du débiteur,

(v) le fait d'avoir assuré par erreur l'emploi ou une autre activité du débiteur.

[Non souligné dans l'original.]

[17] Suivant l'article 56, il existe un processus en deux étapes : la première consiste à juger de l'admissibilité dans le champ d'application de l'article, et la deuxième à décider si le pouvoir discrétionnaire sera exercé pour procéder à la défalcation. Comme il est indiqué dans la décision *Bernatchez c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 111 [Bernatchez], où l'on cite ce qu'a écrit le juge Lemieux aux paragraphes 30 et 46 de l'arrêt *Allard c Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 789 [Allard], « les cas d'ouverture prévus à l'article 56 du Règlement constituent des conditions préalables à l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré à la Commission; si le demandeur ne réussit pas à établir qu'il remplit l'une de ces conditions préalables, la Commission ne pourra exercer quelque pouvoir discrétionnaire que ce soit » [non souligné dans l'original].

[18] Il incombe au demandeur de démontrer qu'une des conditions de la première étape est remplie. J'attire l'attention sur la remarque finale du juge Harrington au paragraphe 33 de la décision *Desrosiers c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 769, selon laquelle « le mécanisme d'exception que constitue la défalcation vise des cas d'espèce très particuliers considérant que les créances en cause appartiennent au bien commun ».

[19] Ainsi, l'analyse commence par la question de savoir si les conditions énoncées aux paragraphes 56(1) ou 56(2) s'appliquent en l'espèce. La Commission a conclu que non, et je dois trancher la question de savoir si cette conclusion est raisonnable.

[20] À l'audience, le demandeur a soutenu qu'il satisfaisait à la disposition relative au préjudice (le sous-alinéa 56(1)f)(ii)). Examinons d'abord le paragraphe 56(1), à la lumière du cadre législatif, pour voir si l'un de ces alinéas devrait raisonnablement s'appliquer.

[21] La dette s'élevant à plus de 100 \$ et le débiteur n'étant pas mort, les alinéas 56(1)a) et 56(1)b) ne s'appliquent pas. Le débiteur n'ayant pas allégué être failli d'après les documents dont disposait le décideur, les alinéas c) et d) ne s'appliquent pas non plus.

[22] Passons à l'alinéa 56(1)e. Il ne fait aucun doute que le versement excédentaire résulte d'une déclaration fautive ou trompeuse du débiteur, qu'il ait ou non su que la déclaration était fautive ou trompeuse. Les sous-alinéas 56(1)e)(i) et 56(1)e)(ii) ne peuvent donc pas être invoqués, puisque le demandeur a fait une déclaration fautive ou trompeuse. En l'espèce, le demandeur a indiqué dans les formulaires d'assurance-emploi pertinents qu'il était au chômage et qu'il n'était pas un travailleur indépendant, alors qu'en réalité, il était un travailleur indépendant au sein de sa société en démarrage, « Pertplan Management Controlin » (le nom de l'entreprise s'écrit ainsi selon la page 103 du dossier certifié du tribunal).

[23] Le demandeur a indiqué au décideur que sa société n'avait pas généré de revenus et qu'elle avait exigé de sa part des investissements de 40 000 \$. Mais il a admis qu'il avait obtenu

deux contrats – qui, finalement, ont été de courte durée – dans la période où il avait reçu des prestations. Un des contrats a été de courte durée parce que le demandeur a été licencié, en même temps que plusieurs centaines d'autres personnes, quand le projet de pipeline a été abandonné, une possibilité qu'il avait envisagée. Quant à l'autre contrat, le demandeur a mentionné à l'audience qu'il avait aussi été de courte durée, mais les circonstances du projet en question manquent; toutefois, les détails sont sans importance dans le cadre de cette analyse. Aux fins de l'examen des sous-alinéas 56(1)e(i) et 56(1)e(ii), ces circonstances sont sans importance parce que le demandeur a fait une déclaration fausse ou trompeuse, en indiquant ne pas être travailleur indépendant quand il l'était, et qu'il a reçu des prestations d'assurance-emploi. À l'audience, le demandeur a fait valoir qu'il était un immigrant et qu'il ignorait les modalités de l'assurance-emploi, mais ce facteur n'est pas pris en considération à la première étape. Cela va à l'encontre de l'alinéa 56(1)e), que le demandeur ait ou non su que la déclaration était fausse ou trompeuse. Il ne fait aucun doute que l'alinéa 56(1)e) ne s'applique pas pour permettre la défalcation.

[24] Enfin, l'argument selon lequel la situation financière du demandeur était suffisamment mauvaise pour que l'alinéa 56(1)f) s'applique n'aurait pas été dénué de fondement, car le demandeur avait affirmé que le fait de ne pas occuper un emploi lui avait causé des difficultés. Toutefois, la Commission ne disposait pas d'éléments de preuve financière concernant les difficultés du demandeur ni d'autres éléments pertinents relativement à cette disposition. À la lumière de la preuve dont elle disposait, la Commission a raisonnablement conclu que le sous-alinéa 56(1)f)(ii) ne s'appliquait pas en l'espèce.

[25] Passons au paragraphe 56(2). Le demandeur a reçu des prestations d'assurance-emploi de novembre 2014 à juillet 2015, et la Commission n'a été alertée qu'en mai 2018 des problèmes potentiels liés à la demande du demandeur. Les prestations ont été reçues bien plus de douze mois avant que la dette ne soit établie, ce qui est compatible avec le paragraphe 56(2). Mais un examen des alinéas 56(2)a) et 56(2)b), à la lumière de la mention « si les conditions sont réunies » qui les précède, révèle que le paragraphe 56(2) n'a pas été enfreint, puisqu'il ne peut s'appliquer : le libellé de l'alinéa 56(2)a) est semblable à celui de l'alinéa 56(1)e), et le versement excédentaire résulte de la déclaration fausse ou trompeuse du demandeur concernant sa situation d'emploi.

[26] Sauf dans les situations où, comme il est mentionné aux paragraphes 56(1) et 56(2), la Commission a commis une erreur, ou dans d'autres situations uniques, pertinentes et urgentes, il est difficile de conclure, lorsque la Commission décide de ne pas exercer son pouvoir discrétionnaire, que sa décision est déraisonnable.

[27] Étant établi que les paragraphes 56(1) et 56(2) ne s'appliquent ni l'un ni l'autre en l'espèce, les conditions préalables sous lesquelles la Commission aurait eu le pouvoir discrétionnaire d'examiner ne serait-ce que la question de savoir s'il était approprié de défalquer la dette résultant du versement excédentaire n'étaient pas remplies (*Bernatchez* au para 30; *Allard* aux para 30 et 46).

[28] Compte tenu de la situation du demandeur, la Cour a sondé l'opinion du défendeur, qui a confirmé que le demandeur pourrait encore, s'il le souhaitait, se prévaloir d'autres options – par

exemple des modalités de paiement – ou présenter une autre demande accompagnée d'éléments de preuve relatifs au sous-alinéa 56(1)f(ii).

[29] Le défendeur n'a pas demandé qu'on lui accorde les dépens, et aucuns ne sont adjugés.

JUGEMENT dans le dossier T-320-21

LA COUR STATUE que :

1. L'intitulé est modifié de façon à ce que le procureur général du Canada soit désigné à titre de défendeur;
2. La demande est rejetée;
3. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Glennys L. McVeigh »

Juge

Traduction certifiée conforme
M. Deslippes

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-320-21

INTITULÉ : SANJAY MAHESHWARI c LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 17 FÉVRIER 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE MCVEIGH

DATE DES MOTIFS : LE 24 FÉVRIER 2022

COMPARUTIONS :

Sanjay Maheshwari

LE DEMANDEUR,
POUR SON PROPRE COMPTE

Ian McRobbie

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Gatineau (Québec)

POUR LE DÉFENDEUR