



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *R. P. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2016 TSSDGAE 48

Numéro de dossier du Tribunal : GE-14-3752

ENTRE :

R. P.

Appelant

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division générale - Section de l'assurance-emploi

DÉCISION RENDUE PAR : Eleni Palantzas

DATE DE L'AUDIENCE : Le 4 mars 2016

DATE DE LA DÉCISION : Le 8 avril 2016

MOTIFS ET DÉCISION

COMPARUTIONS

L'appelant, monsieur R. P., a participé à l'audience par vidéoconférence.

INTRODUCTION

[1] Le 27 juillet 2014, l'appelant a présenté une demande de prestations régulières d'assurance-emploi. La Commission de l'assurance-emploi du Canada (Commission) a soutenu qu'il n'avait pas fourni les renseignements nécessaires et que, par conséquent, sa demande n'avait pas été traitée, son numéro d'inscription avait été annulé et sa demande avait été supprimée.

[2] Le 1^{er} août 2014, l'appelant a présenté une demande de révision à la Commission. Le 22 septembre 2014, la Commission a répondu en déclarant qu'elle était dans l'impossibilité d'effectuer une révision au titre de l'article 112 de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi) puisqu'elle n'avait jamais rendu une décision initiale.

[3] En même temps, le 11 août 2014, l'appelant a interjeté appel devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale (Tribunal). Le 28 août 2014, l'appelant a aussi déposé un avis d'appel auprès de la division générale du Tribunal, mais celui-ci a été jugé prématuré et l'affaire a été transmise à la division générale.

[4] Le 7 novembre 2014, le membre a tenu une audience au moyen de questions et de réponses. Les deux parties ont répondu en présentant des observations écrites (GD7 à GD14). Le 6 janvier 2015, l'appelant a soulevé de potentielles questions constitutionnelles (GD14-10). Le 3 février 2015, l'audience qui devait être tenue au moyen de questions et de réponses a été ajournée (GD16).

[5] Une copie du dossier a été envoyée à l'appelant et, le 13 mars 2015, une audience préparatoire a été tenue en présence des deux parties afin de clarifier les questions constitutionnelles potentielles que l'appelant avait soulevées dans son appel, de discuter de l'exigence prévue à l'article 20 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (Règlement)

et d'établir les prochaines étapes (GD25). Le 15 juillet 2015, l'appelant a bénéficié d'une occasion de déposer l'avis requis relativement à la question constitutionnelle potentielle, ce qu'il devait faire au plus tard le 30 septembre 2015; l'appelant n'a cependant pas fourni de réponse (GD30 et GD31).

[6] L'appel de l'appelant a donc été instruit comme un appel ordinaire et une audience a été prévue. Les ajournements demandés par l'appelant, pour les audiences du 10 et du 11 février 2016 (et pour un changement de lieu), ont été accordés. Il a ensuite raté par inadvertance l'audience du 3 mars 2016 (GD32, GD32A et GD34). Le membre a immédiatement été capable de reporter l'audience au 4 mars 2016 (GD35).

[7] L'audience a été tenue par téléconférence vu la complexité de la question en litige et parce que ce mode d'audience respecte l'exigence prévue au Règlement, à savoir que l'instance doit se dérouler de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.

QUESTION EN LITIGE

[8] Le membre doit déterminer si la Commission doit réviser sa décision de ne pas établir une période de prestations en application de l'article 112 de la Loi.

DROIT APPLICABLE

[9] L'article 2 de la Loi définit un « prestataire » comme une personne qui demande ou qui a demandé des prestations en vertu cette loi.

[10] Le paragraphe 48(1) de la Loi prévoit qu'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.

[11] Aux termes du paragraphe 48(2) de la Loi, 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.

[12] Le paragraphe 48(3) de la Loi prévoit que 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.

[13] Aux termes du paragraphe 49(1) de la Loi, nul n'est admissible au bénéfice des prestations pour une semaine de chômage avant d'avoir présenté une demande de prestations pour cette semaine conformément à l'article 50 et aux règlements et prouvé que :

- a) d'une part, il remplit les conditions requises pour recevoir des prestations;
- b) d'autre part, il n'existe aucune circonstance ou condition ayant pour effet de l'exclure du bénéfice des prestations ou de le rendre inadmissible à celui-ci.

[14] Conformément au paragraphe 49(3) de la Loi, sur réception d'une demande de prestations, la Commission décide si des prestations sont payables ou non au prestataire pour la semaine en cause et lui notifie sa décision.

[15] Le paragraphe 50(1) de la Loi édicte que tout prestataire qui ne remplit pas une condition ou ne satisfait pas à une exigence prévue par le présent article n'est pas admissible au bénéfice des prestations tant qu'il n'a pas rempli cette condition ou satisfait à cette exigence.

[16] Conformément au paragraphe 50(3) de la Loi, toute demande de prestations est présentée sur un formulaire fourni ou approuvé par la Commission et rempli conformément aux instructions de celle-ci.

[17] En vertu du paragraphe 50(5) de la Loi, la Commission peut exiger d'autres renseignements du prestataire relativement à toute demande de prestations.

[18] Le paragraphe 50(6) de la Loi prévoit que la Commission peut demander à tout prestataire ou à tout groupe ou catégorie de prestataires de se rendre à une heure raisonnable à un endroit convenable pour présenter en personne une demande de prestations ou fournir des renseignements exigés en vertu du paragraphe.

[19] En conformité avec le paragraphe 50(9) de la Loi, tout prestataire est tenu, sauf autorisation contraire de la Commission, de fournir l'adresse postale de sa résidence habituelle.

[20] Aux termes du paragraphe 112(1) de la Loi, quiconque fait l'objet d'une décision de la Commission, de même que tout employeur d'un prestataire faisant l'objet d'une telle décision, peut, dans les trente jours suivant la date où il en reçoit communication, ou dans le délai supplémentaire que la Commission peut accorder, et selon les modalités prévues par règlement, demander à la Commission de réviser sa décision.

[21] En outre, le paragraphe 112(2) de la Loi précise que la Commission est tenue d'examiner de nouveau sa décision si une telle demande lui est présentée.

[22] En vertu de l'article 113 de la Loi, quiconque se croit lésé par une décision de la Commission rendue en application de l'article 112, notamment une décision relative au délai supplémentaire, peut interjeter appel de la décision devant le Tribunal de la sécurité sociale constitué par l'article 44 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

PREUVE

[23] Le 27 juin 2014, l'appelant a présenté une demande de prestations régulières d'assurance-emploi. Dans le formulaire de demande, il n'a pas indiqué son sexe, précisant que cette question ne s'appliquait pas, et a fourni le numéro d'une case postale située à X, en Ontario, et un code postal pour son adresse postale et son adresse de résidence. L'appelant a indiqué qu'il avait travaillé pour la dernière fois le 20 juin 2014 en raison du manque de travail pour un technicien en informatique (GD3-3 à GD3-6).

[24] Le 1^{er} juillet 2014, l'appelant a été invité à une entrevue avec un enquêteur des services d'intégrité de la Commission pour fournir des renseignements concernant son numéro d'assurance sociale (NAS) qui, selon ce qu'a indiqué la Commission, n'avait été utilisé par aucun organisme gouvernemental depuis au moins cinq ans (GD3-7).

[25] Le 17 juillet 2014, l'appelant a convenu de participer à l'entrevue sous toutes réserves, précisant qu'il avait confirmé son identité au moins cinq fois et que rien ne l'obligeait, conformément à l'article 50 (ou à tout autre article), d'avoir utilisé un organisme gouvernemental dans les cinq années précédant la présentation de sa demande afin de pouvoir bénéficier de prestations (GD3-11). Après sa rencontre avec l'enquêtrice, l'appelant a déclaré a) qu'il réside bel et bien à X, en Ontario, et ce depuis toujours, et qu'il n'est pas obligé,

conformément au paragraphe 50(9) de la Loi, de fournir une adresse municipale; il s'agit de sa seule adresse et tout son courrier y est livré; b) qu'il a été informé que son NAS était « inactif », mais qu'on ne lui a pas dit d'où provenait cette information et pourquoi et comment le terme « inactif » exerce un effet quelconque sur sa demande; et c) que la date de naissance inscrite sur son formulaire de demande était juste et qu'elle n'a jamais été contestée durant sa vie.

L'enquêteuse a fait référence à une copie de son formulaire de demande de NAS original sur lequel une autre date de naissance était inscrite, mais elle n'a pas voulu lui en donner une copie. Il s'est demandé pourquoi on ne l'avait pas informé de la requête de la Commission visant à obtenir cette information en vertu de la législation relative à la protection de la vie privée qui s'y rattache. Il ne présentera donc pas de demande visant à modifier les renseignements relatifs à son NAS. Il a déjà demandé et reçu des prestations auparavant (depuis 1965) en utilisant le même NAS, qui a toujours été accepté. Il est très soucieux de la protection de sa vie privée et souhaite qu'on en tienne compte (GD3-13 à GD3-20).

[26] Le 1^{er} août 2014, l'appelant a déposé une demande de révision auprès de la Commission. Il a indiqué que la Commission avait invalidé sa demande de prestations le 30 juillet 2014; il avait été informé de vive voix que sa demande avait été annulée/supprimée, sans explication ni préavis. Il a précisé qu'il avait correctement confirmé son identité à l'aide de pièces d'identité délivrées par le gouvernement (permis de conduire et certificat de naissance) et que personne, à part lui, n'avait le pouvoir d'annuler ou de supprimer sa demande (GD3-22 et GD3-23). L'appelant a également fait un compte rendu de son entrevue du 25 juillet 2014 avec l'enquêteuse des services d'intégrité de la Commission (GD3-30 à GD3-35).

[27] Le 14 août 2014, la Commission a indiqué, dans la formule de Renseignements supplémentaires concernant la demande de prestations, que la demande de prestations de l'appelant [traduction] « avait été annulée » puisqu'il n'avait pas fourni une adresse de résidence. Elle a indiqué que le [traduction] « numéro d'inscription initial a été annulé et le formulaire de demande papier a été supprimé du système ». L'agent de la Commission a indiqué qu'aucune autre mesure ne serait prise comme aucune période de prestations n'a été établie (GD3-43).

[28] Dans son avis d'appel au Tribunal, l'appelant a affirmé que la Commission avait illégalement supprimé sa demande de prestations, la rendant ainsi caduque. Il réitère qu'il n'a pas été informé de la décision et qu'aucun motif ne lui avait été fourni. L'appelant raconte les événements ayant conduit au dépôt de son appel et il précise qu'il n'a jamais reçu une réponse à sa demande de révision (GD2-9 à GD3-11).

[29] Le 22 septembre 2014, la Commission a envoyé une lettre à l'appelant l'informant qu'elle ne pouvait pas donner suite à sa demande de révision puisqu'elle n'avait toujours pas rendu une décision initiale (GD3-44).

[30] Le 7 novembre 2014, le membre a tenu une audience au moyen de questions et de réponses, et a posé les trois questions suivantes à la Commission :

- a) En quoi votre choix [traduction] « d'annuler » la demande de prestations du prestataire et/ou de ne pas établir une période de prestations à son profit ne constitue-t-il pas une décision?
- b) Quand avez-vous procédé à [traduction] « l'annulation » de la demande du prestataire? En avez-vous informé le prestataire? Veuillez préciser le pouvoir en vertu duquel vous avez annulé la demande.
- c) Pourquoi n'avez-vous pas mené une révision administrative au titre de l'article 112 de la Loi sur l'assurance-emploi?

[31] Le 19 novembre 2014, la Commission a répondu aux questions en déclarant qu'aucune période de prestations ne peut être établie à moins que le prestataire n'ait fourni des précisions sous la forme et de la manière fixées par la Commission. En l'espèce, l'identité de l'appelant n'avait pas pu être confirmée et sa demande n'avait donc pas été traitée. La Commission fait valoir qu'aucune « décision » n'avait été rendue puisque la procédure de demande était incomplète. Elle soutient, par conséquent, qu'une révision au titre de l'article 112 de la Loi ne s'applique pas, et qu'il n'y a aucune décision qui puisse être portée en appel devant le Tribunal au titre de l'article 113. La Commission en a informé verbalement l'appelant, mais jamais par écrit. La Commission précise que le recours de l'appelant est de fournir à la Commission les

renseignements demandés pour que sa demande puisse être traitée et qu'une décision soit rendue (GD7).

[32] À l'audience, l'appelant a témoigné que la Commission avait bel et bien rendu une décision. Elle a décidé de supprimer son dossier. La Commission a failli à ses responsabilités qui consistaient, conformément à son site Web, à communiquer toute décision qu'elle rend et à en fournir les motifs. En fait, la Commission n'a pas précisé les renseignements qu'il ne lui avait pas fournis.

[33] Il a témoigné qu'il a fourni à la Commission tout ce qu'elle avait demandé : 1) elle a pris des copies de son certificat de naissance et de son permis de conduire; 2) il a fourni une adresse postale qui est conforme au paragraphe 50(9) de la Loi; et 3) on lui a dit que son NAS était inactif, mais il ne comprend pas comment cela est possible puisqu'il avait travaillé et fait ses déclarations de revenus; 4) il a des documents de la Sécurité de la vieillesse approuvant une demande de prestations où figurent son NAS et la case postale à titre d'adresse postale. Il ne comprend rien au problème qu'il rencontre avec la Commission. L'appelant trouve ironique le fait que la Commission utilise elle aussi une case postale comme adresse postale.

[34] L'appelant a affirmé qu'il trouve qu'il est injuste qu'il doive recommencer depuis le début après avoir attendu deux ans durant ce processus. Il demande d'obtenir 10 000 \$ en dommages-intérêts punitifs, si le Tribunal a compétence pour les lui octroyer.

[35] L'appelant a confirmé ne pas poursuivre un appel fondé sur la Charte devant le Tribunal.

[36] Le 30 mars 2016, l'appelant a déposé une preuve documentaire obtenue grâce à l'Accès à l'information et protection des renseignements personnels (ATIP). Il souligne que la Commission a menti et qu'elle lui a caché, ainsi qu'au Tribunal, des éléments de preuve, et a soutenu que l'agent de prestations avait écrit, dans la formule de Renseignements supplémentaires concernant la demande de prestations datée du 7 octobre 2014, qu' [traduction] « aucune décision n'a été rendue à ce jour puisqu'aucune période de prestations n'a été établie [...] » (GD37-5). L'appelant souligne cependant qu'une décision a cependant été rendue le 18 juillet 2014, puisqu'on peut lire « demande annulée » sur un rapport de décision (GD37-6).

OBSERVATIONS

[37] L'appelant a soutenu qu'il a répondu à toutes les exigences pour être admissible à des prestations conformément à la Loi. La Commission a rendu une décision, à savoir de supprimer sa demande de prestations. La Commission ne l'a pas avisé de sa décision et ne lui a pas fourni les motifs justifiant la suppression de sa demande. La Commission n'est pas habilitée à supprimer une demande de prestations. En le faisant, elle abuse de ses pouvoirs et des processus et contrevient à la justice naturelle (GD2). Les actes vexatoires de la Commission, qui n'a pas traité sa demande et a ensuite refusé de réviser sa décision, ne devraient pas être tolérés et doivent être punis (GD37).

[38] La Commission a soutenu qu'une décision n'avait pas été rendue puisque la procédure de demande était incomplète et qu'aucune période de prestations n'avait été établie. Une révision au titre de l'article 112 de la Loi n'était pas applicable, et il n'existe aucune décision qui puisse être portée en appel devant le Tribunal en vertu de l'article 113. Conformément au paragraphe 48(2) de la Loi, aucune période de prestations ne peut être établie à moins que le prestataire n'ait fourni des précisions sous la forme et de la manière fixées par la Commission. Étant donné que l'identité de l'appelant ne pouvait être confirmée, que son NAS était inactif pendant au moins cinq ans et qu'il avait refusé de fournir son adresse de résidence, son sexe et sa localisation des cinq dernières années, sa demande de prestations a été annulée. La Commission en a informé l'appelant verbalement, mais pas par écrit (GD4 et GD7).

ANALYSE

[39] La Commission est d'avis qu'il n'est pas du ressort du Tribunal d'examiner l'appel de l'appelant au titre de l'article 113 de la Loi puisqu'elle n'a pas encore rendu une décision découlant d'une révision effectuée conformément à l'article 112 de la Loi.

[17] En vertu de l'article 113 de la Loi, quiconque se croit lésé par une décision de la Commission rendue en application de l'article 112, notamment une décision relative au délai supplémentaire, peut interjeter appel de la décision devant le Tribunal de la sécurité sociale constitué par l'article 44 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*. En l'espèce, l'appelant a présenté à la Commission, selon la forme fixée par celle-ci, une demande

de révision portant sur une décision dont il faisait l'objet conformément au paragraphe 112(1) de la Loi. Le membre estime que la Commission a rendu une décision en refusant de réviser sa décision au titre de l'article 112 de la Loi. En effet, elle a ainsi décidé de ne pas réviser sa décision d'annuler la demande de l'appelant. Par le fait même, le Tribunal a compétence pour examiner l'appel de l'appelant au titre de l'article 113 de la Loi.

[41] Le membre a ensuite considéré le fait que l'appelant, dans la présente affaire, est une personne qui a présenté à la Commission une demande de prestations régulières d'assurance-emploi. Conformément à l'article 2 de la Loi, un « prestataire » est une personne qui a demandé des prestations en vertu de la Loi. Le membre juge donc que l'appelant est un « prestataire » aux yeux de la loi.

[42] L'appelant / le prestataire a présenté une demande de prestations à la Commission, qui lui a ensuite demandé de fournir des précisions, comme elle peut le faire en vertu des articles 48, 49 et 50 de la Loi. La Commission fait valoir qu'aucune période de prestations ne peut être établie à moins que l'appelant n'ait fourni des précisions sous la forme et de la manière fixées par la Commission, aux termes du paragraphe 48(2) de la Loi. La Commission a soutenu que l'appelant n'a pas fourni les renseignements exigés, et qu'il avait donc été verbalement informé que sa demande de prestations avait été annulée puisque la procédure de demande était incomplète. La Commission est d'avis qu'aucune « décision » n'a donc été rendue puisque l'appelant n'avait pas fourni tous les renseignements requis et puisque la procédure de demande était incomplète pour cette raison (GD7). L'appelant, pour sa part, a soutenu que la Commission n'était pas habilitée à supprimer/annuler/invalidier une demande de prestations. Il fait valoir que la Commission a, en le faisant, rendu une décision initiale. La Commission ne l'en a pas avisé et ne lui a pas fourni ses motifs de décision.

[43] Le membre est d'accord avec l'appelant et estime que la Commission n'avait pas le pouvoir de supprimer ou d'annuler sa demande de prestations simplement parce qu'elle était incomplète, pour une raison ou une autre. Les articles 48, 49 et 50 de la Loi énoncent la procédure de présentation d'une demande initiale de prestations et les exigences relatives à celle-ci. Ces articles habilent la Commission à ne pas établir une période de prestations ou à ne pas verser de prestations, à moins que le prestataire n'ait présenté une demande initiale de

prestations conformément à l'article 50 et aux règlements et qu'il n'ait prouvé qu'il remplit les conditions requises pour recevoir des prestations. De plus, le paragraphe 48(3) de la Loi prévoit que 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. La Commission est donc tenue de rendre une décision, d'une manière ou d'une autre, pour chacune des demandes initiales de prestations qu'elle reçoit, et elle ne peut pas supprimer ou annuler une demande parce que la procédure est incomplète ou parce qu'il lui manque des renseignements puisqu'elle n'a pas compétence pour rendre une décision fondée sur ces motifs conformément aux articles 48, 49 et 50 de la Loi.

[44] Pour les deux raisons suivantes, le membre juge que la Commission a rendu une décision initiale de ne pas établir une période de prestations au profit de l'appelant :

[45] Premièrement, la Commission a pris une mesure dans ce dossier en supprimant/annulant la demande. Cette position est appuyée par la formule de Renseignements supplémentaires concernant la demande de prestations, datée du 18 juillet 2014, sur laquelle il est inscrit que la demande a été annulée (GD37-6). De plus, le rapport de décision daté du 14 août 2014 indique que le [traduction] « numéro d'inscription initial a été annulé et le formulaire de demande papier a été supprimé du système » (GD3-43). Le membre est d'avis que si une décision n'avait pas été rendue, ou pas encore été rendue, le numéro d'inscription initial de l'appelant aurait été conservé alors que sa demande demeurerait incomplète, et ce jusqu'à ce qu'une décision finisse par être rendue.

[46] Deuxièmement, la Commission a soutenu, en réponse aux questions posées par le membre dans le cadre de l'audience tenue au moyen de questions et de réponses, qu'elle avait annulé la demande en vertu de l'article 48(2) de la Loi, précisant que ce paragraphe prévoit qu'aucune période de prestations ne peut être établie à moins que le prestataire n'ait fourni des précisions sous la forme et de la manière fixées par la Commission. Cependant, le membre a aussi tenu compte du fait que 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, conformément au paragraphe 48(3). En l'espèce, la Commission a, sur réception de la demande initiale de prestations, décidé que l'appelant n'avait

pas présenté sa demande initiale en conformité avec les conditions prévues au paragraphe 48(2) et à l'article 50, et a annulé la demande. Le membre estime que la Commission a, ce faisant, décidé que l'appelant n'était pas admissible aux prestations au titre du paragraphe 48(3) de la Loi.

[47] Puisque l'appelant fait l'objet de cette décision et puisqu'il a présenté à la Commission une demande de révision selon les modalités prévues par règlement en conformité avec le paragraphe 112(1) de la Loi, la Commission est tenue de réviser cette décision en application de l'article 112(2) de la Loi.

[48] Le Tribunal n'est pas habilité à accorder des dommages-intérêts punitifs.

CONCLUSION

[49] La Commission doit réviser sa décision relative à la demande initiale de prestations de l'appelant en application du paragraphe 112(2) de la Loi. Le membre recommande à la Commission, dans le cadre du processus de révision, d'énoncer clairement les renseignements que l'appelant doit lui fournir et de bien les lui communiquer.

[50] L'appel est accueilli.

Eleni Palantzas

Membre de la division générale – Section de l'assurance-emploi