



Social Security
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *M. M. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2017 TSSDGAE 49

Numéro de dossier du Tribunal : GE-16-3307

ENTRE :

M. M.

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 : Bernadette Syverin

DATE DE L'AUDIENCE : Le 2 mars 2017

DATE DE LA DÉCISION : Le 12 avril 2017

MOTIFS ET DÉCISION

COMPARUTIONS

L'appelant, monsieur M. M., a participé à l'audience.

L'intimée, la Commission de l'assurance-emploi (Commission), n'était pas présente.

INTRODUCTION

[1] L'appelant a présenté une demande de prestations d'assurance-emploi le 23 janvier 2016.

[2] Le 11 février 2016, la Commission a fait savoir à l'appelant qu'elle ne pouvait pas lui verser des prestations puisqu'il avait quitté volontairement son emploi sans justification au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE).

[3] Le 23 juin 2016, l'appelant a présenté une demande de révision portant sur la décision rendue par la Commission le 11 février 2016.

[4] Le 9 août 2016, la Commission a informé l'appelant que sa demande de révision avait été présentée plus de 30 jours après la date où il avait reçu communication de la décision visée et que l'explication fournie en ce qui a trait à son retard ne satisfaisait pas aux exigences du *Règlement sur les demandes de révision* (Règlement).

[5] Le 26 août 2016, l'appelant a fait appel de cette décision devant le Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) en remplissant le formulaire intitulé « Demande de permission d'en appeler à la division d'appel », alors qu'il aurait dû remplir le formulaire intitulé « Avis d'appel — Formulaire de l'assurance-emploi – Division générale ». Malgré cette erreur, le Tribunal considère que l'appel a été interjeté devant la section de l'assurance-emploi de la division générale du Tribunal.

[6] Dans sa demande d'assurance-emploi initiale, l'appelant a demandé que toutes les communications de vive voix aient lieu en anglais et que la correspondance lui soit envoyée en

français. L'audience a donc été tenue en anglais; l'appelant a cependant demandé que la décision du Tribunal soit communiquée en anglais.

[7] L'audience a été tenue par téléconférence pour les raisons suivantes : la nécessité de procéder de la façon la plus informelle et rapide possible tout en respectant les règles de justice naturelle.

QUESTION EN LITIGE

[8] La question que le Tribunal doit trancher est de savoir si la Commission a agi de façon judiciaire en refusant à l'appelant une prorogation du délai pour demander une révision.

PREUVE

[9] L'appelant a présenté une demande de prestations d'assurance-emploi le 22 janvier 2016. (GD3-3 à GD3-10)

[10] Le 11 février 2016, la Commission a avisé l'appelant qu'elle ne pouvait pas lui verser des prestations puisqu'il avait quitté volontairement son emploi sans justification au sens de la Loi sur l'AE. (GD3-11)

[11] Le 23 juin 2013 [*sic*], l'appelant a présenté une demande de révision portant sur la décision rendue le 11 février 2016 par la Commission. Dans sa demande, l'appelant affirmait que la décision avait été reçue aux environs du 27 mars 2016. L'appelant a également déclaré qu'il avait quitté volontairement son emploi parce qu'il travaillait depuis un an et était encore payé au salaire minimum plus 1 \$. Il a également précisé qu'il devait constamment travailler des heures supplémentaires comme le salaire ne suffisait pas à payer ses factures. L'appelant a aussi expliqué qu'il avait présenté une demande de révision de la décision après le délai de 30 jours parce qu'il avait parlé à l'agent qui avait rendu la décision initiale, et que l'agent en question avait semblé laisser entendre que la décision initiale était définitive. L'appelant a déclaré qu'il était devenu très angoissé quand il avait reçu la décision et qu'il avait dû trouver des solutions à ses problèmes financiers. L'appelant prétend que c'est un agent qui travaille pour Work British Columbia qui l'a aidé à déterminer qu'une réorientation professionnelle était la meilleure

solution. Cependant, l'appelant devrait suivre un cours de 10 mois, lequel est seulement subventionné si l'appelant est un bénéficiaire de l'assurance-emploi. (GD3-13 à GD3-14)

[12] Le 9 août 2016, au cours d'une conversation avec la Commission, l'appelant a expliqué qu'il avait paniqué et était devenu très émotif quand il avait reçu la décision. Il avait décidé de ne pas présenter une demande de révision jusqu'à ce qu'un représentant de Work British Columbia le convainque de le faire. (GD3-15)

[13] Le 9 août 2016, l'appelant a été informé que la Commission ne procéderait pas à une révision de la décision qu'elle avait rendue le 11 février 2016. La Commission a affirmé qu'un prestataire peut demander la révision d'une décision dans les 30 jours suivant la date où il reçoit communication de ladite décision. Cependant, la date à laquelle l'appelant a demandé une révision suivait de plus de 30 jours la date où il avait reçu communication de la décision. La Commission a également expliqué que l'explication fournie par l'appelant quant à la présentation tardive de sa demande de révision avait été prise en considération; cependant, cette explication ne satisfaisait pas aux exigences du Règlement. (GD3-17)

[14] Le 26 août 2016, le Tribunal a reçu la demande d'appel de l'appelant; cela dit, le document n'expliquait pas les motifs d'appel. Le Tribunal a donc demandé à l'appelant de fournir les motifs de son appel.

[15] Dans un courriel daté du 13 février 2017, l'appelant a expliqué qu'il avait paniqué en recevant la décision rendue le 11 février 2016 et qu'il avait tout de suite commencé à concentrer ses efforts sur des moyens pour survivre. Il a ensuite fait une demande d'aide sociale, mais on lui a dit qu'il devait patienter deux mois avant d'y être admissible. Il a donc dû trouver d'autres façons de survivre, et a notamment vendu ses biens. Il a consacré beaucoup de temps à vendre de son véhicule et à trouver des banques alimentaires et des soupes populaires, qu'il fréquentait religieusement. Il passait le reste de son temps à chercher un emploi. (GD5-1 à GD5-3)

[16] Durant l'audience, l'appelant a réitéré toutes les circonstances déjà mentionnées dans le document déposé, en plus d'ajouter les précisions suivantes auxdites circonstances :

- 1) Même si l'appelant a mentionné dans la pièce GD3-13 qu'il avait reçu la décision le 27 mars 2016, il a expliqué qu'il n'avait pas tous ses documents devant lui quand il

avait présenté sa demande de révision et que les dates des événements n'étaient pas claires à son esprit. L'appelant confirme avoir véritablement reçu la décision quelque temps en février 2016.

2) Quand il a reçu la décision, il savait très bien qu'il disposait de 30 jours pour présenter une demande de révision; cependant, il s'était immédiatement demandé comment il allait pouvoir survivre sans aide financière. Il a également témoigné que la présentation d'une demande de révision n'avait pas été une priorité pour lui à compter de la date où il avait reçu la décision. L'appelant a déclaré que, entre la date de réception de la décision, en février 2016, et la date de présentation de sa demande de révision, en juin 2016, il était occupé à vendre ses biens, à faire sa demande d'aide sociale, à trouver des soupes populaires où il pouvait manger et à chercher des emplois.

3) L'appelant prétend qu'il n'avait pas l'esprit clair pour faire d'une priorité la présentation d'une demande de révision à ce moment-là comme il était en état d'urgence. Il souffrait d'un profond épuisement à cause de son dernier emploi; il était fatigué et devait se concentrer à trouver des façons de survivre. Il prétend aussi qu'il a seulement commencé à avoir un peu de répit quand sa demande d'aide sociale a été approuvée. Il a ensuite reçu de l'aide d'une organisation du nom de Work British Columbia, qui lui a permis de découvrir qu'il devait se recycler pour accroître ses chances de trouver un emploi. Un cours lui a été proposé, mais le cours en question était seulement subventionné si le participant était un bénéficiaire de l'assurance-emploi. C'est à ce moment-là que l'appelant a été convaincu qu'il pourrait valoir la peine de présenter une demande de révision, et c'est donc ce qu'il a fait.

4) Cette période a été très difficile pour lui, et bien que sa santé était en jeu, il n'avait pas consulté de médecin.

OBSERVATIONS

[17] L'appelant a affirmé qu'il savait qu'il disposait de 30 jours pour demander une révision de la décision rendue le 11 février 2016 mais que, comme il vivait des difficultés financières et cherchait un emploi, il était trop occupé, il essayait de survivre et n'avait pas la clarté d'esprit pour faire d'une priorité la présentation d'une demande de révision.

[18] La Commission a soutenu que, comme elle n'a pas encore rendu une décision en vertu de l'article 112 de la Loi sur l'AE pour savoir si la décision initiale devrait être annulée, modifiée ou maintenue, la seule question que le Tribunal doit trancher consiste à déterminer si elle a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière judiciaire, au titre de l'article 112 de la Loi sur l'AE et de l'article 1 du Règlement, quand elle a refusé de proroger le délai de 30 jours aux fins de présentation d'une demande de révision.

[19] La Commission a aussi affirmé que le droit de l'appelant à une révision lui avait été communiqué dans la décision rendue le 11 février 2016; c'est à compter de cette date que le délai de 30 jours pour présenter une demande de révision doit commencer. L'appelant a seulement déposé sa demande de révision le 23 juin 2016, environ 106 jours après le délai de 30 jours fixé à cette fin.

[20] De plus, d'après la Commission, tous les motifs que l'appelant a fournis dans sa demande de révision ont été pris en considération. En fait, la Commission a compris que l'appelant vivait une situation financière difficile et qu'il avait essayé de rectifier la situation durant le délai. Cependant, la Commission a jugé que ces raisons n'expliquaient pas raisonnablement le retard comme l'appelant n'avait pas été frappé d'incapacité au point où il aurait été incapable de présenter sa demande de révision dans le délai prescrit.

[21] Qui plus est, l'appelant a admis qu'il avait reçu la décision et compris qu'il disposait de 30 jours pour demander une révision. Cependant, il n'avait jamais eu l'intention de se prévaloir du recours qu'est la révision avant qu'une tierce partie lui conseille de le faire. Ainsi, la Commission a conclu que l'appelant n'avait pas manifesté l'intention constante de demander une révision de la décision rendue le 11 février 2016.

[22] La Commission a également mentionné que l'avis d'appel de l'appelant comportait de l'information irrecevable. Le Tribunal a demandé à l'appelant de présenter ses motifs d'appel. L'appelant a soumis ses motifs le 16 février 2017. L'observation de l'appelant a aussi été transmise à la Commission. La Commission n'a cependant présenté aucun autre argument après avoir reçu ladite observation.

ANALYSE

[23] Les dispositions législatives pertinentes figurent en annexe de la présente décision.

[24] Le Tribunal note que la décision initiale de la Commission, rejetant la demande de prestations d'assurance-emploi de l'appelant, n'est pas en litige devant le Tribunal. Celui-ci doit déterminer s'il faut accueillir la demande de prorogation de l'appelant visant le délai de 30 jours pour présenter une demande de révision relativement à la décision rendue le 11 février 2016 par la Commission (décision initiale).

[25] En vertu de l'article 112 de la Loi sur l'AE, un prestataire, un employeur ou une autre personne peut demander à la Commission de réviser sa décision initiale dans les 30 jours suivant la date où il en reçoit communication.

[26] Le paragraphe 1(1) du Règlement prévoit que, pour l'application du paragraphe 112(1) de la Loi sur l'AE et sous réserve du paragraphe (2), la Commission peut accorder un délai plus long pour la présentation d'une demande de révision, si elle est convaincue, d'une part, qu'il existe une explication raisonnable à l'appui de la demande de prolongation du délai et, d'autre part, que l'intéressé a manifesté l'intention constante de demander la révision.

[27] Dans *Daley v. Canada (Procureur général)*, 2017 CF, la Cour a établi que les décisions rendues par la Commission en vertu du paragraphe 112(1) de la Loi sur l'AE sont des décisions discrétionnaires.

[28] Conformément à la jurisprudence, une décision discrétionnaire doit être exercée de manière judiciaire ou judicieuse. (*Canada (Procureur général) c. Uppal*, 2008 CAF 388).

[29] Un pouvoir discrétionnaire n'est pas exercé « de manière judiciaire » s'il est démontré que le décideur (la Commission, en l'espèce) a : agi de mauvaise foi, agi dans un but ou pour un

motif irrégulier, pris en compte un facteur non pertinent ou ignoré un facteur pertinent, ou agi de manière discriminatoire. (*Purcell* A-694-94).

[30] Le Tribunal ne peut intervenir que s'il conclut que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de manière judiciaire.

[31] En examinant le dossier, le Tribunal n'a trouvé aucune preuve montrant que la Commission aurait agi de mauvaise foi ou dans un but ou pour un motif irrégulier quand elle a rejeté la demande de révision tardive. Pour les raisons expliquées ci-dessous, le Tribunal conclut que la Commission a exercé son pouvoir de manière judiciaire.

Retard raisonnablement expliqué

[32] La Commission a informé l'appelant de son droit de demander une révision dans les 30 jours suivant la communication de la décision initiale, rendue le 11 février 2016. La preuve confirme que l'appelant a présenté sa demande de révision après le délai de 30 jours, comme sa demande de révision a seulement été reçue le 23 juin 2016, environ 106 jours suivant la date à laquelle la décision initiale a été rendue (le 11 février 2016). Le Tribunal est d'avis que la Commission a examiné avec soin le dossier de l'appelant et qu'elle a eu raison de conclure que sa demande de révision avait été présentée après l'expiration du délai prescrit.

[33] Le Tribunal juge aussi que la Commission n'a pris en compte aucun facteur non pertinent dans sa décision. Dans le cadre de son évaluation de la demande de révision, la Commission a noté que l'appelant avait déclaré, dans la demande de révision qu'il a présentée le 23 juin 2017, qu'il faisait sa demande après le délai prescrit de 30 jours puisqu'il avait parlé à l'agent qui avait rendu la décision initiale et que l'agent avait semblé laisser entendre que la décision initiale était définitive. De plus, l'appelant a déclaré qu'il avait été très angoissé en recevant la décision du 11 février 2016 et qu'il avait dû trouver des solutions à ses problèmes financiers. La Commission prétend comprendre que l'appelant traversait une période ardue sur le plan financier et qu'il essayait d'améliorer son sort, mais il était néanmoins conscient qu'il disposait de 30 jours pour demander une révision, et les raisons fournies pour justifier le retard ne répondent pas aux critères du Règlement.

[34] Le Tribunal juge que l'analyse menée par la Commission montre qu'elle a tenu compte de l'explication de l'appelant mais qu'elle ne l'a pas jugée raisonnable à la lumière des renseignements contenus dans la lettre de refus initiale, datée du 11 février 2016, laquelle informait l'appelant qu'il disposait de 30 jours pour demander une révision de la décision.

[35] Durant l'audience devant le Tribunal, l'appelant a réitéré les mêmes raisons que celles qui avaient été présentées à la Commission précédemment, affirmant qu'il n'avait pas pu présenter sa demande dans le délai prescrit comme il cherchait des solutions à ses difficultés financières. L'appelant a néanmoins fourni plus de détails au Tribunal qu'à la Commission.

[36] En fait, l'appelant a confirmé qu'il avait reçu la décision datée du 11 février 2016 et qu'il était bien conscient qu'il disposait de 30 jours pour demander une révision de cette décision. Dans son témoignage, l'appelant a précisé ce qu'il le préoccupait à partir du moment où il avait reçu la décision du 11 février 2016, et il avait dû, plus précisément, vendre certains de ses biens et faire une demande de prestations d'aide sociale. Après avoir fait une demande de prestations d'aide sociale, on lui avait dit qu'il devait attendre deux mois avant de pouvoir toucher des prestations, et ainsi pendant deux mois il avait dû s'inscrire chaque jour pour s'assurer d'avoir un repas dans l'une des différentes soupes populaires.

[37] Selon l'appelant, son horaire quotidien était rempli d'activités qui ne lui laissaient pas de temps pour présenter une demande de révision relativement à la décision du 11 février 2016. L'appelant a témoigné que son horaire de 8 h à 16 h 30 chaque jour consistait à attendre en file aux soupes populaires pour pouvoir être sûr d'avoir un repas, et à chercher un emploi. De plus, l'appelant était fort épuisé en raison du travail qu'il effectuait dans le cadre de son dernier emploi, et il était donc très fatigué, et sa perception était nébuleuse durant cette période. Enfin, vu l'urgence du moment, l'appelant n'avait ni le temps ni la capacité de présenter une demande de révision dans le délai prescrit.

[38] Durant l'audience, le Tribunal a demandé à l'appelant pourquoi il n'avait pas considéré que présenter une demande de révision de la décision serait une façon d'alléger son fardeau financier. L'appelant a répondu en affirmant qu'il n'avait pas la [traduction] « clarté d'esprit » tout au long du délai pour expliquer à la Commission les raisons pour lesquelles il avait quitté

volontairement son dernier emploi. Il n'avait pas été en bonne santé pendant quelques mois et n'avait pas eu l'énergie nécessaire pour contester la décision.

[39] Interrogé sur sa santé, l'appelant a précisé qu'il n'avait aucun certificat médical qui confirme qu'il avait été frappé d'incapacité d'un point de vue médical; il avait cependant accumulé de l'épuisement de son dernier emploi, et le fait qu'il n'avait eu d'autre choix que de fréquenter des soupes populaires pour pouvoir manger et le fait qu'il avait presque perdu son appartement avaient eu une incidence sur sa mentale. Il a ajouté qu'il avait seulement commencé à se sentir moins épuisé quand il avait commencé à toucher des prestations de l'aide sociale. Le revenu qu'il touchait grâce aux prestations de l'aide sociale avait allégé son fardeau financier; c'est à ce moment-là qu'il a commencé à se rendre compte des options dont il disposait.

[40] En résumé, l'appelant a affirmé qu'il connaissait des difficultés financières qui nuisaient à sa prise de décision et à sa capacité d'adaptation. À vrai dire, l'appelant affirme qu'il s'était concentré tout au long du délai à faire ce qu'il devait faire pour survivre et que demander une révision de la décision du 11 février 2016 n'avait pas été une priorité.

[41] La preuve documentaire semble montrer que l'appelant n'avait pas fourni autant de détails à la Commission qu'au Tribunal. En gros, malgré ces précisions, l'appelant a essentiellement justifié le retard en expliquant qu'il avait dû trouver des solutions à ses difficultés financières tout au long du délai. La Commission a tenu compte de ces raisons quand elle a rendu sa décision originale du 9 août 2016.

[42] Le Tribunal constate qu'il n'y a aucune autre preuve qui documenterait des explications convaincantes quant au dépôt tardif de la demande de révision et de l'appel auprès du Tribunal. Le Tribunal juge que l'explication fournie par l'appelant quant à la présentation tardive de sa demande de révision, à savoir la prise en charge de ses difficultés financières, a déjà été évaluée par la Commission; celle-ci a cependant considéré que cette explication n'était pas un motif suffisant pour qu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire en faveur de l'appelant.

Intention constante de demander une révision

[43] Il incombe à l'appelant de manifester une intention constante de demander une révision.

[44] En ce qui concerne l'intention constante de l'appelant de demander une révision, la Commission a tenu compte du fait que l'appelant a confirmé par écrit qu'il n'avait pas demandé une révision avant qu'une tierce partie lui dise de le faire.

[45] L'appelant a témoigné qu'il savait qu'il disposait de 30 jours pour demander une révision de la décision, mais qu'il n'avait pas eu de temps pour le faire. L'appelant a seulement contesté la décision quand une tierce partie de Work British Columbia l'a avisé en juin 2016 qu'il devait être un bénéficiaire de l'assurance-emploi pour répondre aux exigences d'un cours subventionné qui l'aiderait à réaliser ses aspirations professionnelles. L'appelant a témoigné que c'était à ce moment-là qu'il avait présenté une demande de révision de manière très sérieuse. En fait, après avoir rencontré son agent de Work British Columbia, il avait fallu à l'appelant un total de deux jours pour présenter sa demande de révision.

[46] Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal juge que la Commission n'a ni ignoré ni négligé de prendre en considération des facteurs quand elle a évalué la demande de délai supplémentaire de l'appelant aux fins de présentation de la demande de révision.

CONCLUSION

[47] Le Tribunal considère, dans ce cas-ci, que la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière judiciaire en refusant d'accorder à l'appelant une prorogation du délai pour présenter sa demande de révision. Le Tribunal croit que la Commission a rendu sa décision en tenant compte de tous les facteurs qui étaient pertinents et en ignorant ceux qui ne l'étaient pas.

[48] L'appel est rejeté.

Bernadette Syverin
Membre de la division générale, section de l'assurance-emploi

ANNEXE

DROIT APPLICABLE

Loi sur l'assurance-emploi

Révision — Commission

112 (1) 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.

Nouvel examen

(2) La Commission est tenue d'examiner de nouveau sa décision si une telle demande lui est présentée.

Règlement

(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, préciser les cas où la Commission peut accorder un délai plus long pour présenter la demande visée au paragraphe (1).

Règlement sur les demandes de révision

Cas de nature générale

(1) Pour l'application du paragraphe 112(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et sous réserve du paragraphe (2), la Commission peut accorder un délai plus long pour la présentation d'une demande de révision, si elle est convaincue, d'une part, qu'il existe une explication raisonnable à l'appui de la demande de prolongation du délai et, d'autre part, que l'intéressé a manifesté l'intention constante de demander la révision.

Cas particuliers

(2) Dans les cas ci-après, la Commission doit aussi être convaincue que la demande de révision a des chances raisonnables de succès et que l'autorisation du délai supplémentaire ne lui porte pas préjudice ni d'ailleurs à aucune autre partie :

- a) la demande de révision est présentée après l'expiration du délai de trois cent soixante-cinq jours suivant le jour où l'intéressé a reçu communication de la décision;
- b) elle est présentée par une personne qui a fait une autre demande de prestations après que la décision lui a été communiquée;
- c) elle est présentée par une personne qui a demandé à la Commission d'annuler ou de modifier la décision en vertu de l'article 111 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.