[TRADUCTION]

Citation: J. V. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada, 2017 TSSDAAE 240

Numéro de dossier du Tribunal : AD-15-908

ENTRE:

J. V.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR: Shu-Tai Cheng

DATE DE LA DÉCISION: Le 19 juin 2017



MOTIFS ET DÉCISION

COMPARUTIONS

Appelante J. V.

Représentant de l'appelante V. V. (époux de l'appelante)

INTRODUCTION

- [1] Le 30 juillet 2015, la division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada (Tribunal) a conclu, entre autres, que des prestations dans le cadre de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE) n'étaient pas payables à l'appelante relativement à la demande de prestations régulières qu'elle avait présentée en août 2014.
- [2] Une demande de permission d'en appeler de la décision de la division générale a été présentée à la division d'appel du Tribunal le 13 août 2015, et la permission d'en appeler a été accordée le 21 juillet 2016.
- [3] La division générale avait conclu que la prestataire (appelante) n'avait pas le nombre nécessaire d'heures d'emploi assurable pour qu'une période de prestations régulières puisse être établie à son profit, et que même si elle disposait d'un motif valable pour expliquer la présentation tardive de sa demande, elle ne répondait pas aux conditions nécessaires pour que sa demande soit antidatée comme elle n'avait pas suffisamment d'heures assurables à la date de l'antidatation pour qu'une période de prestations puisse être établie.
- L'argument principal de l'appelante dans le cadre de cet appel porte sur la demande de prestations régulières d'assurance-emploi (AE) présentée en octobre 2013. La prestataire avait présenté deux demandes le même jour en octobre 2013 : une demande de prestations régulières, et une demande de prestations de maladie au titre de la Loi sur l'AE. L'intimée n'a jamais rendu une décision relativement à la demande de prestations régulières d'octobre 2013.
- [5] Dans une lettre datée du 27 mai 2016, le Tribunal a demandé à l'intimée de présenter ses observations sur la question de savoir si la permission d'en appeler devrait être accordée ou refusée, et a précisé ce qui suit :

- La demanderesse (J. V.) fait notamment valoir qu'elle a déposé simultanément deux demandes à la Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) et qu'une d'elles a été ignorée par la CAEC. Conséquemment, la CAEC a seulement donné suite à la demande de prestations de maladie. Aussi, la demanderesse fait valoir que la DG a déterminé qu'elle avait 1834 heures d'emploi assurables au moment de déposer ses demandes, qu'elle avait besoin de 630 heures pour demander des prestations, mais la DG a conclu qu'elle n'avait pas le nombre d'heures assurables requis pour demander des prestations régulières.
- L'intimée a déposé des observations le 13 juin 2016, mais celles-ci ne traitaient aucunement du motif d'appel de la demanderesse, à savoir, du fait qu'elle avait présenté à l'intimée deux demandes en octobre 2013, que l'une d'elles avait été ignorée, et que seule sa demande de prestations de maladie avait été traitée, en conséquence. L'intimée a soutenu que les heures d'emploi assurable qu'elle avait accumulées avant octobre 2013 avaient été utilisées pour sa demande de prestations de maladie d'octobre 2013, et qu'il ne lui avait donc resté aucune heure lorsqu'elle a présenté sa demande de prestations régulières en août 2014.
- [7] La permission d'en appeler a été accordée au motif que la division générale pourrait ne pas avoir observé un principe de justice naturelle ou avoir autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence paragraphe 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS).
- [8] Quand la division d'appel a accordé la permission d'en appeler, il a été demandé aux parties de présenter des observations écrites, notamment sur le fond de l'appel.
- [9] L'appelante a déposé des observations écrites. Elle a noté ce qui suit : [traduction] « Le principal problème demeure que ma demande d'AE originale, présentée à temps, en octobre 2013, pour des prestations régulières, alors que j'avais plus d'heures assurables que nécessaire, a essentiellement été ignorée par [l'intimée]. Tous les débats et la confusion sont le résultat direct de sa négligence ou de décisions unilatérales inadéquates, prises au niveau initial. »
- [10] L'intimée a déposé des observations écrites le 2 août 2016. Ces observations n'abordaient pas la demande de prestations régulières présentée par l'appelante en octobre 2013.

- [11] Cet appel a été instruit par téléconférence pour les raisons suivantes :
 - a) La complexité des questions en litige;
 - Les renseignements au dossier, y compris le besoin d'obtenir des renseignements supplémentaires;
 - c) L'exigence du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité socia*le selon laquelle l'instance doit se dérouler de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.
- [12] L'intimée a fait savoir par écrit à la division d'appel qu'elle ne participerait pas à l'audience.

QUESTIONS EN LITIGE

- [13] La division générale a-t-elle manqué à un principe de justice naturelle ou autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence?
- [14] La division d'appel devrait-elle rejeter l'appel, rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen, ou confirmer, infirmer ou modifier la décision de la division générale?

DROIT APPLICABLE

- [15] Conformément au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS, les seuls moyens d'appel sont les suivants :
 - a) la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
 - b) elle a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier;
 - c) elle a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

- [16] La permission d'en appeler a été accordée au motif que la division pourrait ne pas avoir observé un principe de justice naturelle ou avoir excédé ou refusé d'exercer sa compétence :
 - Vers la fin de l'audience, le membre de la DG a suggéré à la [19] demanderesse, maintenant qu'elle avait une copie du document démontrant qu'elle avait effectivement présenté une demande en octobre 2013 et que la question était résolue, puisque le congédiement résultait de la restructuration chez son employeur, la demanderesse devrait demander à la Commission « si elle peut donner suite au traitement de la demande de prestations régulières... » Le membre de la division générale poursuit en déclarant que la question en litige consiste à déterminer si la demanderesse a suffisamment d'heures pour demander des prestations parce qu'elle « n'a aucune heure ». Ainsi, le membre de la division générale se demande "comment [le fait que la demande de prestations régulières déposée en octobre 2013 soit admise en preuve] influence la demande..." Le membre de la division générale laisse entendre que : « Soit la Commission a égaré cette preuve, soit elle en a désavoué toute connaissance. Il pourrait s'agir d'une occasion de lui rafraîchir la mémoire. »
- [17] Dans sa décision, le membre de la division générale n'a pas analysé ou établi les répercussions de la demande d'octobre 2013 sur la demande d'août 2014, même s'il a affirmé que cette question devrait être posée à la Commission (intimée) et qu'il s'agit d'une question pertinente.
- [18] Le 27 mai 2016, le Tribunal a demandé à l'intimée des observations précises, de la manière suivante :

[traduction]

Avant d'accorder ou de refuser la demande de permission d'en appeler à la division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale du Canada, le membre du Tribunal à qui est assigné ce dossier demande à l'intimée de déposer des observations sur la question de savoir si une permission d'en appeler devrait être accordée ou refusée.

La demanderesse (J. V.) fait notamment valoir qu'elle a déposé simultanément deux demandes à la Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) et qu'une d'elles a été ignorée par la CAEC. Conséquemment, la CAEC a seulement donné suite à la demande de prestations de maladie. [...]

- [19] Les observations déposées par l'intimée le 13 juin 2016 portent sur les prestations de maladie versées à la demanderesse (à compter de février 2013) et sur sa demande de prestations régulières, présentée en août 2014. Cependant, elles ne traitent aucunement de la demande de prestations régulières présentée en octobre 2013 (en même temps que la demande de prestations de maladie à laquelle la Commission a donné suite).
- [21] L'article 113 de la Loi sur l'AE est la disposition législative qui se rapporte aux appels formés par des prestataires contre une décision de l'intimée. En voici le libellé : « 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 [...]. » Une « décision de la Commission rendue en application de l'article 112 » renvoit à une décision de révision de l'intimée.
- [22] Les pouvoirs de la division d'appel comprennent notamment celui de substituer son opinion à celle de la division générale. Conformément au paragraphe 59(1) de la Loi sur le MEDS, la division d'appel peut rejeter l'appel, rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen conformément aux directives qu'elle juge indiquées, ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision de la division générale.

OBSERVATIONS

- [23] L'appelante soutient que la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence. Ses arguments peuvent être résumés comme suit :
 - a) La principale question en litige se rapporte à sa demande originale de prestations régulières d'AE, présentée en octobre 2013.
 - b) L'intimée l'a induite en erreur, de même que le Tribunal, en n'admettant pas qu'elle avait, en effet, présenté une demande de prestations régulières d'AE en octobre 2013.
 - c) L'intimée a d'abord nié avoir reçu une demande de prestations régulières d'AE en octobre 2013; elle a dû faire une demande en vertu de la *Loi sur la protection des*

- renseignements personnels pour pouvoir obtenir une copie de sa demande d'octobre 2013, comme l'intimée l'avait dans ses dossiers.
- d) Elle a effectué un suivi auprès des agents de l'intimée concernant sa demande de prestations régulières de 2013. Elle a été informée que cette demande ne figurait pas au dossier et avisée de faire une nouvelle demande de prestations régulières en 2014. C'est pour cette raison qu'elle a présenté une demande de prestations régulières en août 2014.
- e) La réponse de l'intimée à sa demande d'août 2014, qui a affirmé qu'elle n'avait aucune heure d'emploi assurable, était injuste et trompeuse, comme c'est l'intimée qui a « utilisé » ou « épuisé » toutes les heures d'emploi assurable qu'elle avait accumulées avant octobre 2013 pour sa demande de prestations de maladie, au lieu d'examiner cette demande en relation avec la demande de prestations régulières qu'elle avait soumise le même jour.
- f) Même après qu'il eût été prouvé que l'intimée avait reçu la demande de prestations régulières d'octobre 2013 et qu'elle l'avait ignorée, l'intimée n'a pas justifié sa décision unilatérale de traiter la demande de prestations de maladie d'octobre 2013, plutôt que de traiter la demande de prestations régulières ou de traiter les deux demandes conjointement.
- g) La division générale a été convaincue de la preuve de l'appelante démontrant que l'intimée avait ignoré sa demande et qu'elle avait induit le Tribunal en erreur, mais elle n'a pas expliqué cette preuve ou ses répercussions dans sa décision.
- h) Elle veut qu'une décision en bonne et due forme soit rendue relativement à sa demande de prestations régulières d'octobre 2013.
- [24] L'intimée soutient que l'appelante n'a pas fait la preuve de moyens d'appel prévus au paragraphe 58(1) de la Loi sur le MEDS et que la division d'appel devrait rejeter l'appel. Voici ses arguments :
 - a) L'affaire porte sur une demande de prestations régulières déposée en août 2014 et une demande pour qu'elle soit antidatée à mai 2014.

- b) La période de référence va du 4 août 2013 au 2 août 2014.
- c) Conformément au paragraphe 10(4) de la Loi sur l'AE, pour que sa demande puisse être considérée comme ayant été présentée à une date antérieure, celle-ci doit démontrer qu'elle avait un motif valable justifiant son retard et qu'elle remplissait les conditions requises pour recevoir des prestations à la cette date antérieure.
- d) En date de mai 2014, l'appelante n'avait accumulé aucune heure d'emploi assurable, et elle ne pouvait donc pas être admissible à des prestations à cette date.
- e) Cette décision n'est pas discrétionnaire et la loi oblige l'intimée à appliquer ces conditions à tous les prestataires.
- f) Le Tribunal ne dispose pas du pouvoir discrétionnaire pour faire ce qui pourrait être considéré comme équitable ou juste, à moins qu'en le faisant, elle se trouve à appliquer la loi aux faits de l'affaire dont elle est saisie.
- g) Les conclusions de la division générale étaient raisonnables et compatibles avec la preuve; elle a appliqué la jurisprudence et les dispositions législatives pertinentes aux faits et il n'y a rien dans sa décision qui donne à penser qu'elle ait été partiale au détriment de l'appelante ou qu'elle n'ait pas agi de façon impartiale. Rien ne permet non plus de conclure qu'un manquement à la justice naturelle ait été commis.
- [25] Je souligne que l'intimée n'a pas fait mention de la demande de prestations régulières d'octobre 2013 de l'appelante dans ses observations, et qu'elle ne l'avait pas fait non plus dans ses observations portant sur la permission d'en appeler. En décidant de ne pas participer à l'audience devant la division d'appel, l'intimée a en effet ignoré complètement les arguments de l'appelante fondés sur la demande d'octobre 2013, et n'a aucunement fait part de son point de vue sur le sujet à la division d'appel.
- [26] Durant l'audience, l'appelante a exprimé sa plus grande frustration relativement à l'absence de l'intimée et à sa conduite envers elle depuis octobre 2013. Elle a précisé qu'elle était tombée malade en février/mars 2013 et qu'elle n'avait pas demandé de prestations de maladie comme elle pensait retourner assez vite au travail, mais qu'il y avait eu des problèmes

avec son employeur. C'est seulement en octobre 2013 qu'elle a présenté deux demandes, en raison de la situation particulière et de ses incertitudes concernant le processus de demande de l'AE; un agent de la Commission l'a appelée pour l'informer que ses deux demandes seraient examinées, à commencer par sa demande de prestations de maladie. Elle a effectué un suivi auprès de la Commission au cours du processus, puis a communiqué de nouveau avec la Commission en juin ou juillet 2014, quand le processus judiciaire impliquant son employeur a pris fin, et la Commission l'a informée qu'elle ne trouvait pas sa demande de prestations régulières déposée en 2013. On lui a dit de présenter une autre demande, et c'est ainsi qu'elle a présenté la demande de prestations régulières d'août 2014, accompagnée d'une demande d'antidatation.

L'appelante a confirmé que l'intimée n'avait jamais rendu de décision relativement à sa demande de prestations régulières d'octobre 2013 et que c'est pour cette raison qu'elle ressent une frustration constante envers l'intimée et le processus d'AE. Selon l'appelante, le véritable problème est que l'intimée ne veut pas reconnaître qu'elle n'a pas examiné sa demande de prestations régulières d'octobre 2013, l'a perdue ou ignorée, l'a avisée de présenter une autre demande en 2014, puis a statué sur la demande de 2014 sans égard aux conséquences pour elle.

NORME DE CONTRÔLE

- L'intimée soutient que la division d'appel ne doit faire preuve d'aucune déférence à l'égard des conclusions de la division générale en ce qui a trait aux questions de droit. Cependant, pour ce qui est des questions mixtes de fait et de droit, la division d'appel doit faire preuve de déférence envers la division générale et ne peut intervenir que si la décision de la division générale est fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance;
- [29] La Cour d'appel fédérale a statué, notamment dans *Canada (Procureur général) c. Jewett*, 2013 CAF 243, et *Chaulk c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 190, que la norme de contrôle applicable aux questions de droit et de compétence pour les appels du conseil arbitral (conseil) en matière d'AE est celle de la décision correcte, tandis que la norme de contrôle applicable aux questions de fait et aux questions mixtes de fait et de droit est celle de la décision raisonnable.

- [30] Jusqu'à récemment, la division d'appel considérait qu'une décision de la division générale était susceptible de révision d'après les mêmes normes de contrôle que celles qui s'appliquaient à une décision du conseil.
- [31] Cependant, dans *Canada (Procureur général) c. Paradis* et *Canada (Procureur général) c. Jean*, 2015 CAF 242, la Cour d'appel fédérale a fait savoir que cette approche ne convient pas lorsque la division d'appel du Tribunal examine les appels portant sur des décisions rendues par la division générale en matière d'AE.
- [32] Dans Maunder c. Canada (Procureur général), 2015 CAF 274, la Cour d'appel fédérale a fait référence à l'arrêt Jean, supra, et déclaré qu'il n'était pas nécessaire que la Cour se penche sur la question de la norme de contrôle que la division d'appel doit appliquer aux décisions de la division générale. L'affaire Maunder portait sur une demande de pension d'invalidité au titre du Régime de pensions du Canada.
- [33] Dans Hurtubise c. Canada (Procureur général), 2016 CAF 147 et Canada (Procureur général) v. Peppard, 2017 CAF 110, la Cour d'appel fédérale s'est penchée sur des demandes de contrôle judiciaire portant sur des décisions de la division d'appel où un appel formé contre une décision de la division générale avait été rejeté. La division d'appel avait appliqué la norme de contrôle suivante : celle de la décision correcte aux questions de droit, et celle de la décision raisonnable aux questions de fait et de droit. La décision dans l'affaire Hurtubise avait été rendue par la division d'appel avant la décision de Jean, et la décision de l'affaire Peppard avait été rendue après la décision de Jean. Même si la Cour d'appel fédérale n'a pas expressément commenté la norme de contrôle que la division d'appel devrait appliquer aux décisions de la division générale, elle a confirmé les décisions de la division d'appel et les a jugées raisonnables.
- [34] Il semble y avoir divergence quant à l'approche que la division d'appel du Tribunal devrait adopter lorsqu'elle examine des appels formés contre des décisions rendues en AE par la division générale, et particulièrement quant à la question de savoir si la norme de contrôle applicable aux questions de droit et de compétence pour les appels en AE de la division générale diffère de la norme de contrôle applicable aux questions de fait et aux questions mixtes de fait et de droit.

- [35] Je ne sais pas bien comment concilier ces divergences apparentes. Par conséquent, j'examinerai cet appel en me référant aux dispositions d'appel prévues par la Loi sur le MEDS, et sans faire référence à une « décision raisonnable » ou à une « décision correcte » dans le contexte de la norme de contrôle.
- [36] Je chercherai donc à déterminer si la division générale a manqué à un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence.

ANALYSE

- [37] Dans sa décision, la division générale a reconnu que l'appelante avait soumis une demande de prestations régulières à l'intimée le 29 octobre 2013. Cependant, la décision ne mentionne pas autrement cette demande ni les répercussions découlant du fait que l'intimée ne l'avait pas examinée.
- L'enregistrement audio de l'audience devant la division générale révèle que, vers la fin de l'audience, le membre de la division générale a suggéré à l'appelante de demander à la Commission, maintenant qu'elle avait une copie du document montrant qu'elle « avait effectivement présenté une demande en octobre 2013 » et que la question impliquant son employeur était résolue (elle avait été congédiée en raison d'une restructuration), « si elle p[ouvai]t donner suite au traitement de [s]a demande de prestations régulières... ». Le membre de la division générale a ensuite ajouté que la question que la division générale devait trancher était de savoir si l'appelante avait suffisamment d'heures pour qu'une période de prestations puisse être établie à son profit comme elle « n'a[vait] aucune heure. » Le membre s'est ensuite demandé en quoi le fait que la demande de prestations régulières déposée en octobre 2013 soit admise en preuve influençait la demande. Le membre de la division générale a ensuite a laissé entendre que la Commission avait soit « [...] égaré cette preuve, soit elle en a[vait] désavoué toute connaissance », et qu' « [i]l pourrait s'agir d'une occasion de lui rafraîchir la mémoire. »
- [39] Lorsqu'elle a été interrogée, durant l'audience devant la division d'appel, quant à la question du membre de la division générale, à savoir de demander à l'intimée de traiter sa demande de prestations régulières d'octobre 2013, l'appelante a répété qu'il s'agissait de l'objet

de son appel à la division d'appel : elle a interrogé l'intimée à maintes reprises sur cette demande et l'intimée en a nié l'existence ou l'a ignorée à chaque fois.

- [40] Une copie de la demande de prestations régulières d'octobre 2013 se trouve au dossier, telle qu'elle avait été présentée à l'intimée (conformément à la copie fournie par l'appelante après sa demande d'accès à l'information vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*).
- [41] Le dossier d'appel ne contient pas de copie de la demande de prestations de maladie d'octobre 2013 de l'appelante ni du dossier de révision de l'intimée qui s'y rapporte.
- [42] L'intimée a uniquement produit le dossier de révision pour la demande de prestations régulières de 2014 et la demande d'antidatation.
- [43] La seule décision de révision dont disposait la division générale portait sur la demande de prestations d'AE que l'appelante avait faite le 9 août 2014. C'est la décision rendue par l'intimée en application de l'article 112 de la Loi sur l'AE qui fait l'objet de l'appel formé par l'appelante en vertu de l'article 113 de la Loi. C'était la seule décision de révision que la division générale pouvait examiner, comme aucune autre décision de révision n'avait été portée en appel.
- [44] La division générale n'était pas habilitée à examiner les deux demandes présentées par l'appelante en octobre 2013, étant donné que l'appelante n'avait pas contesté la décision relative aux prestations de maladie dans le cadre du processus d'appel et que l'intimée n'avait pas examiné sa demande de prestations régulières de 2013 (ni rendu de décision en la matière).
- [45] Ainsi, la division générale n'a pas refusé d'exercer sa compétence, comme le prétend l'appelante. La division générale n'avait pas compétence pour statuer sur la demande de prestations régulières d'octobre 2013.
- J'ai affirmé, durant l'audience devant la division d'appel, que la loi se rapportant à l'AE exigeait qu'une demande de révision soit présentée à l'intimée et qu'une décision soit rendue quant à cette demande, avant que cette décision puisse être portée en appel auprès du Tribunal. C'est ainsi que j'interprète les articles 112 et 113 de la Loi sur l'AE.

- L'appelante a plaidé que la demande de prestations régulières d'octobre 2013 était liée à la demande d'août 2014, et que le Tribunal avait donc compétence pour obliger l'intimée à faire la bonne chose à faire, soit à traiter sa demande de prestations régulières d'octobre 2013 et à se pencher sur sa situation en date d'octobre 2013, avant que l'intimée ait « épuisé » toutes ses heures assurables. Elle a souligné que la situation était injuste : l'intimée n'a pas rendu de décision, il n'y a donc pas de décision de révision à porter en appel, et l'intimée n'a jamais eu à justifier sa conduite.
- [48] Même si je suis sensible à la frustration de l'appelante et mécontente du manque de communication de la part de l'intimée, et en dépit des questions précises portant sur la demande de prestations régulières d'octobre 2013, je conclus que le Tribunal n'a pas compétence pour juger celle-ci. L'intimée n'a jamais rendu de décision quant à cette demande. Il n'existe donc pas de décision de révision nécessaire au fondement d'un appel conformément aux articles 112 et 113 de la Loi sur le MEDS.
- [49] Par conséquent, la division générale n'a pas commis une erreur susceptible de révision en ne traitant pas de la demande de prestations régulières d'octobre 2013 dans sa décision et, pour cette raison, il m'est impossible de toucher à sa décision.
- [50] Je précise que ce que souhaite obtenir l'appelante est un bref de *mandamus*, à savoir une ordonnance enjoignant l'intimée à rendre une décision relativement à sa demande de prestations régulières d'octobre 2013 (en fonction de la situation à cette date).
- [51] La Cour fédérale du Canada a compétence pour statuer sur une demande de contrôle judiciaire demandant un bref de *mandamus* contre l'intimée, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Le Tribunal, lui, n'a pas compétence pour le faire.

CONCLUSION

[52] L'appel est rejeté.