



Social Security  
Tribunal of Canada

Tribunal de la sécurité  
sociale du Canada

[TRADUCTION]

Citation : *T. R. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2017 TSSDGAE 92

Numéro de dossier du Tribunal : GE-16-4467

ENTRE :

**T. R.**

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 : Paul Dusome

DATE DE L'AUDIENCE : Le 12 mai 2017

DATE DE LA DÉCISION : Le 22 juin 2017

## MOTIFS ET DÉCISION

**COMPARUTIONS** : l'appelant.

### INTRODUCTION

[1] Le 12 octobre 2016, l'appelant a déposé une demande de révision portant sur une décision que l'intimée avait rendue le 26 octobre 2015. L'intimée a fait savoir dans une lettre datée du 1<sup>er</sup> novembre 2016 qu'elle refusait de proroger le délai de dépôt de la demande. L'appelant a interjeté appel devant le Tribunal le 28 novembre 2016.

[2] L'audience a été tenue par téléconférence pour les raisons suivantes :

- a) La crédibilité pourrait constituer un enjeu important;
- b) L'information au dossier, y compris la nécessité d'obtenir des renseignements supplémentaires;
- c) Ce mode d'audience respecte l'exigence du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* voulant que l'instance se déroule de la manière la plus informelle et expéditive que les circonstances, l'équité et la justice naturelle permettent.

### QUESTIONS EN LITIGE

[3] La question en appel est de savoir si la Commission a eu raison de refuser de proroger le délai pour demander une révision de la décision du 26 octobre 2015. L'appel ne vise pas à déterminer si la décision du 26 octobre 2016 est correcte sur le fond.

### PREUVE

[4] L'appelant a présenté une demande de prestations régulières le 19 octobre 2013, et a reçu des prestations. Le 27 mars 2015, l'intimée a envoyé à un autre employeur une demande de renseignements sur la paye, lui demandant si l'appelant avait travaillé ou touché une rémunération durant les trois premières semaines de décembre 2013. L'employeur a répondu par l'affirmative, et a indiqué des rémunérations de 210 \$, 96 \$ et 0 \$ pour ces trois semaines, en plus d'une paye de vacances de 26,31 \$, versée en juillet 2014. L'employeur a noté ceci comme information supplémentaire : [traduction] « N'a pas donné de raison pour sa démission. »

[5] Le 18 août 2015, l'intimée a écrit à l'appelant et lui a fait part des chiffres susmentionnés, notant qu'il n'avait déclaré aucune rémunération pour ces périodes et lui demandant de préciser s'il avait volontairement quitté son emploi, comme l'avait déclaré son employeur. L'appelant a rempli et renvoyé la formule « Clarification des renseignements » qui accompagnait cette lettre. Il a confirmé que les informations fournies par l'employeur étaient justes. Il a affirmé avoir cru comprendre qu'il pouvait recevoir 25 % de ses prestations hebdomadaires tout en travaillant à temps partiel et en touchant de l'assurance-emploi. Il s'agissait d'un honnête malentendu. Il n'a pas abordé la question de sa démission dans sa réponse.

[6] Compte tenu de ces renseignements fournis par l'employeur et l'appelant, l'intimée a envoyé sa lettre de décision du 26 octobre 2015 à l'appelant. L'intimée traitait de trois questions dans cette lettre. D'abord, elle concluait que l'appelant avait quitté volontairement son emploi sans justification, et qu'il n'était donc pas admissible aux prestations de l'assurance-emploi à compter du 13 décembre 2015. Ensuite, l'intimée a réparti la rémunération non déclarée provenant de l'employeur, pour que l'appelant rembourse les prestations qu'il n'aurait pas dû toucher. Enfin, l'intimée a conclu que l'appelant avait sciemment fait de fausses déclarations, et elle lui a infligé une pénalité de 346 \$. L'appelant a ensuite reçu un avis de dette de 5 808 \$.

[7] L'appelant a déposé sa demande de révision le 12 octobre 2016, signifiant son désaccord avec la conclusion voulant qu'il avait démissionné, et contestant l'argent dû. L'appelant a affirmé, pour motiver la présentation tardive de sa demande, qu'il n'avait pas connaissance de ses options pour faire appel ni du délai de 30 jours pour la révision. Il a aussi noté qu'il s'agissait de sa première demande d'assurance-emploi, et qu'il n'avait pas conscience de la procédure d'appel vu son manque de connaissances et d'expérience par rapport au système.

[8] L'intimée a parlé à l'appelant le 1<sup>er</sup> novembre 2016. Interrogé sur son retard de près d'un an, l'appelant a affirmé qu'il avait reçu les lettres et qu'un agent l'avait appelé à ce sujet, mais qu'il était embrouillé quant au processus. Il résidait à X, c'était l'été, et il était très occupé avec son travail et il avait [traduction] « plus ou moins ignoré la lettre pendant un certain temps ». Il a dit qu'il s'était rendu au bureau une fois et qu'il avait obtenu un document à remplir mais qu'il ne l'avait jamais soumis. Il a affirmé que le temps qui s'était écoulé ne

changeait rien au problème, et estimait donc que la révision méritait d'être faite. L'agent lui a dit qu'il avait été avisé des délais à respecter à maintes occasions et qu'il était de son devoir de répondre en temps opportun.

[9] Le compte rendu de décision de l'intimée, daté du 1<sup>er</sup> novembre 2016, explique la logique l'ayant conduite à décider de ne pas proroger du délai pour demande une révision :

[traduction]

Des informations ont été demandées par courriel au client le 22 juillet 2015 et le 18 août 2015, mais il n'a pas fourni de réponse.

Le 26 octobre 2015, une lettre a été envoyée pour l'informer de toutes les décisions rendues relativement à la demande. La lettre expliquait clairement qu'un trop-payé avait été établi.

Le client a demandé une révision de la décision le 12 octobre 2016, accusant un retard de 322 jours qui dépassait le délai de 30 jours fixé par la Loi.

L'article 112 de la Loi prévoit qu'une révision peut être demandée à la Commission dans le délai supplémentaire que cette dernière peut décider d'accorder dans un cas particulier pour des raisons spéciales.

Le client affirme qu'il n'a pas demandé une révision tout de suite après avoir été informé de la décision puisqu'il ne comprenait pas le système et qu'il avait ignoré le problème au départ. Il demande donc que sa demande de révision tardive soit accueillie.

Compte tenu de ce qui précède, le client n'a montré aucune raison spéciale justifiant son retard puisque rien ne révèle qu'il aurait été incapable d'une façon ou d'une autre, en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, de demander une révision en temps opportun, et il n'y a la preuve d'aucune autre circonstance qui aurait pu causer le retard.

La Commission a examiné tous les éléments de preuve pertinents dans le cadre de la demande, et n'a pas tenu compte de ceux qui ne l'étaient pas; elle conclut qu'il n'y avait aucune raison spéciale justifiant d'accepter sa demande tardive. Par conséquent, la demande tardive est rejetée.

[10] L'intimée a écrit à l'appelant le 1<sup>er</sup> novembre 2016 pour l'informer que l'explication qu'il avait fournie concernant la présentation tardive de sa demande de révision ne remplissait pas les exigences prévues au Règlement, et qu'elle ne réviserait donc pas sa décision. Les motifs d'appel portent principalement sur la décision concluant qu'il avait quitté son emploi. Le Tribunal ne peut pas statuer sur cette question, comme la seule question en appel concerne la prorogation du délai pour présenter la demande de révision. Les motifs d'appel énoncent aussi

les raisons suivantes, pour lesquelles l'appelant aurait présenté tardivement sa demande de révision : manque de connaissances, stress causé par des recherches d'emploi infructueuses et des difficultés financières, et difficultés d'ordre affectif.

[11] L'appelant a livré un témoignage direct durant l'audience. Il avait bel et bien reçu la lettre du 26 octobre 2015, à peu près au même moment. Il a affirmé qu'il n'avait pas lu la section de la lettre où il était écrit qu'il avait le droit de demander une révision et qu'il disposait d'un délai de 30 jours à cet effet. Il avait néanmoins lu la section précédente de la lettre et avait vu qu'il devait rembourser une certaine somme. Il a déclaré qu'il avait seulement reçu la lettre de l'avis de dette plus tard, en 2016. Il était demeuré à la même adresse à X-X jusqu'à ce qu'il emménage dans la maison de ses parents, en septembre 2016.

[12] L'appelant se souvenait d'avoir parlé à l'intimée à un certain moment avant d'avoir demandé une révision. Il ne se souvenait plus de la date exacte, mais on lui avait dit d'obtenir un formulaire qu'il devait remplir et soumettre. L'appelant avait obtenu le formulaire, mais il ne l'avait ni rempli ni soumis à ce moment-là. Il a affirmé que le temps qui s'était écoulé avant qu'il présente une demande de révision ne changeait rien à la question en jeu, et qu'il estimait qu'une révision méritait d'être faite. L'intimée a dit à l'appelant à un certain moment qu'il disposait de six mois pour soumettre le formulaire. Aucun employé de l'intimée ne lui avait expliqué le processus ou la gravité de la décision, ni que son compte de banque pouvait être saisi, comme cela avait été cas.

[13] Interrogé sur la raison pour laquelle il n'avait pas présenté sa demande de révision dans les 30 jours ayant suivi sa réception de la lettre du 26 octobre 2015, l'appelant a affirmé qu'il avait eu une année difficile à partir de l'automne 2015. Il souffrait de dépression. Il avait rompu avec sa copine. Il avait des difficultés financières et n'avait pas d'argent. Toutes ses recherches d'emploi s'étaient soldées par des échecs. Il a confirmé qu'il n'avait pas de preuve médicale pour prouver l'existence d'une dépression ou son traitement.

[14] C'est seulement en aménageant avec ses parents en septembre 2016 que l'appelant a parlé avec eux, pris en charge le problème, et présenté sa demande de révision. Il a témoigné avoir voulu contester la décision d'octobre 2015 pour la première fois quand il est revenu vivre avec ses parents en septembre 2016.

## OBSERVATIONS

[15] L'appelant a soutenu que la prorogation devrait être accordée compte tenu de sa situation financière entre octobre 2015 et septembre 2016 et de la conclusion fautive voulant qu'il avait démissionné.

[16] L'intimée a soutenu qu'il n'existe en l'espèce aucune circonstance atténuante qui justifierait d'accorder une prorogation, compte tenu de la durée du retard, du fait que l'appelant avait obtenu un formulaire de demande de révision mais qu'il ne l'avait jamais soumis, et de sa propre déclaration qu'il avait [traduction] « plus ou moins ignoré la lettre pendant un certain temps ».

## ANALYSE

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

[18] Le pouvoir conféré à l'intimée pour accorder un délai supplémentaire après le délai de 30 jours prévu pour demander une révision est un pouvoir discrétionnaire (*Daley c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 297). Comme il s'agit d'une décision discrétionnaire, elle peut seulement être modifiée si l'intimée n'a pas exercé son pouvoir de façon judiciaire (*Canada (Procureur général) v. Knowler*, A-445-05). Un pouvoir discrétionnaire n'est pas exercé de façon judiciaire si l'on parvient à établir que le décideur a agi de mauvaise foi, ou dans un but ou pour un motif irrégulier, qu'il a pris en compte un facteur non pertinent ou ignoré un facteur pertinent ou qu'il a agi de manière discriminatoire (*Canada (Procureur général) c. Purcell*, [1996] 1 RCF 644).

[19] L'appelant devait remplir les deux facteurs prévus au paragraphe 1(1) du Règlement. Rien ne permet de conclure que les faits de l'espèce se rattachent à l'un ou l'autre des alinéas du paragraphe 1(2) du Règlement. D'après le libellé du paragraphe 1(1) du Règlement, qui nécessite que l'intimée soit 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, c'est à l'appelant qu'il incombait de prouver, selon la prépondérance des probabilités, qu'il satisfaisait à ces deux facteurs. Le Tribunal doit examiner les renseignements dont disposait l'intimée au moment de rendre sa décision et

déterminer si elle a exercé son pouvoir de façon judiciaire en refusant de proroger le délai de présentation de la demande de révision.

[20] Le Tribunal note que l'intimée a fait référence à des « raisons spéciales » dans son compte rendu de décision, ainsi que dans ses observations. Cette expression ne figure ni à l'article 112 de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE) ni aux paragraphes 1(1) et 1(2) du Règlement. Le Règlement et l'article 112 de la Loi sur l'AE sont entrés en vigueur avant que surviennent les événements de cet appel. Ils représentent le droit applicable à cet appel. L'expression « raisons spéciales » figurait néanmoins dans la disposition qui a précédé l'article 112 de la Loi sur l'AE, mais elle a été délaissée de l'article 112 et n'apparaît pas dans le Règlement. Dans ses observations, l'intimée s'est fondée sur l'autorité de la décision [traduction] « CUB 68224 confirmée par *Penney c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 354 ». Cette autorité ne lui ait d'aucune aide, puisqu'elle est basée sur le prédécesseur de l'article 112 de la Loi sur l'AE, qui lui, comprenait l'expression « raisons spéciales ». Comme cette expression a été retirée de l'article 112 de la Loi sur l'AE et qu'elle ne figure pas à l'article 1 du Règlement, cette autorité fondée sur les « raisons spéciales » est inapplicable dans le cadre de cet appel. L'intimée a utilisé le mauvais critère pour rendre sa décision, ajoutant un critère relatif aux « raisons spéciales » alors que celles-ci ne sont pas requises dans la loi actuelle. Les deux derniers paragraphes du compte rendu de décision le montrent clairement, puisqu'ils citent les « raisons spéciales » comme justification du refus de la prorogation de délai. Il s'agit là d'une erreur grave. De plus, le compte rendu de décision ne mentionne aucunement le facteur de l'intention constante de demander la révision, prévu au paragraphe 1(1) du Règlement. L'intimée n'a pas appliqué une portion du critère applicable prévu au Règlement. Voilà une autre erreur grave. La première erreur est d'avoir pris en considération un facteur non pertinent, conformément à *Purcell*. La seconde erreur est de ne pas avoir pris en considération un facteur pertinent, conformément à *Purcell*. Ainsi, l'intimée a exercé son pouvoir discrétionnaire d'une façon qui n'était pas judiciaire en décidant de refuser de proroger le délai pour demander la révision. Même si l'intimée fait référence aux deux facteurs du paragraphe 1(1) du Règlement dans ses observations, elle répète le mauvais critère en faisant référence aux « circonstances spéciales » et en se fondant sur l'affaire *Penney* pour appuyer sa décision. L'application d'un mauvais critère nécessite d'infirmer la décision et de

renvoyer l'affaire au juge-arbitre pour qu'une décision soit rendue (*Canada (Procureur général) c. Imran*, 2008 CAF 17).

[21] Le Tribunal n'est pas habilité à renvoyer l'affaire à la Commission pour que celle-ci rende une nouvelle décision; il ne peut que rejeter l'appel, annuler ou modifier totalement ou partiellement la décision de l'intimée, ou rendre la décision que l'intimée aurait dû rendre (paragraphe 54(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*). Comme le Tribunal ne peut pas renvoyer l'affaire à l'intimée pour qu'elle puisse appliquer le bon critère et rendre une nouvelle décision, et comme le présent appel est un appel *de novo*, le Tribunal examinera la preuve dont il dispose en fonction du bon critère, puis déterminera si la décision rendue le 1<sup>er</sup> novembre 2016 par l'intimée devrait être annulée ou modifiée, ou remplacée par une autre décision, ou si l'appel devrait être rejeté.

[22] Le critère juridique indiqué est prévu au paragraphe 112(1) de la Loi sur l'AE et aux paragraphes 1(1) et (2) du Règlement. Le paragraphe 1(2) du Règlement n'est pas applicable en l'espèce. Le paragraphe 112(1) est assez non limitatif, comme il fait simplement référence au « délai supplémentaire que la Commission peut accorder ». En vertu du paragraphe 112(3), le Règlement confine le pouvoir discrétionnaire de l'intimée, en l'espèce, aux deux facteurs énoncés au paragraphe 1(1) du Règlement : « la Commission [...] 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. » L'appelant n'est pas tenu de faire la preuve de « raisons spéciales » ou de toute autre chose qu'une explication raisonnable et une intention constante, pour l'application du paragraphe 1(1).

[23] En appliquant le bon critère, on peut voir, pour les raisons qui suivent, que l'appelant n'est pas parvenu à convaincre l'intimée relativement au facteur nécessitant une explication raisonnable pour demander un plus long délai. Voici certains des principes de droit qui sont implicites dans la décision de l'intimée : un prestataire est obligé de chercher et d'obtenir de l'information sur ses droits et ses obligations en vertu de la loi, et le non-respect de cette obligation ne constitue pas une explication raisonnable au retard. Le manque de connaissances de l'appelant au sujet du processus ne représente pas une explication raisonnable. Il aurait dû lire la lettre du 26 octobre 2015 en entier, et se renseigner promptement auprès de l'intimée au

sujet de ses droits, de façon à remplir la demande de révision à temps, comme l'avait souligné l'intimée dans sa conversation du 1<sup>er</sup> novembre 2016 avec l'appelant. Le fait qu'il ne s'est pas renseigné dès le départ a été aggravé quand l'appelant a parlé plus tard à l'intimée et lui a dit qu'il avait obtenu le formulaire de demande de révision mais qu'il ne l'avait ni rempli ni soumis. L'appelant avait aussi dit à l'intimée qu'il avait ignoré la lettre du 26 octobre 2015 pendant un certain temps.

[24] Dans son avis d'appel auprès du Tribunal, l'appelant a soulevé pour la première fois d'autres questions qui n'avaient jamais été portées à la connaissance de l'intimée auparavant. La dépression à laquelle il a fait référence, en l'absence d'une confirmation médicale montrant que ce problème de santé aurait été présent et aurait nui à son fonctionnement habituel, notamment à sa capacité à demander une révision, ne donne pas lieu à une explication raisonnable. Le stress, les difficultés financières et affectives et les recherches d'emploi infructueuses dont a parlé l'appelant ne constituent pas une explication raisonnable. Cette preuve était très générique et n'expliquait pas la manière dont ces problèmes auraient eu une incidence sur la capacité de l'appelant à composer avec sa situation d'assurance-emploi. L'appelant a continué à chercher un emploi durant cette période, un exercice homologué à une capacité de se renseigner sur ses droits et ses obligations en matière d'assurance-emploi, et à une capacité à présenter une demande de révision.

[25] En appliquant le bon critère, on peut voir, pour les raisons qui suivent, que l'appelant n'est pas parvenu à convaincre l'intimée relativement à une intention constante de demander une révision. Manifester « l'intention constante de demander la révision » suppose que l'appelant ait eu cette intention durant toute la période qui s'est écoulée entre le moment où il a reçu la décision du 26 octobre 2015, et celui où il a présenté sa demande de révision, le 12 octobre 2016. Selon son propre témoignage, et d'après sa conversation du 1<sup>er</sup> novembre 2016 avec l'intimée, l'appelant n'avait pas lu la lettre du 26 octobre 2015 en entier, et ignorait le délai de 30 jours pour demander la révision. Il a affirmé qu'il avait [traduction] « plus ou moins ignoré la lettre pendant un certain temps ». Il avait plus tard obtenu un formulaire de révision, mais il ne l'avait ni rempli ni soumis à ce moment-là. L'appelant a témoigné qu'il avait voulu demander une révision pour la première fois quand il était retourné

vivre chez ses parents, en septembre 2016. La preuve confirme qu'il n'a pas eu l'intention constante de faire appel.

[26] Par conséquent, après avoir appliqué le critère approprié à l'ensemble de la preuve dont il disposait, le Tribunal conclut que la décision refusant de proroger le délai de présentation d'une demande de révision est la bonne décision. L'appelant ne s'est pas acquitté du fardeau qui lui incombait de satisfaire aux deux facteurs prévus au paragraphe 1(1) du Règlement.

## **CONCLUSION**

[27] L'appel est rejeté.

Paul Dusome

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

## ANNEXE

### DROIT APPLICABLE

#### *Loi sur l'assurance-emploi*

**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.

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

**(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*

**1(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.

**(2)** Dans le 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*.

**2** Le présent règlement entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013.

**(2)**

***Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social***

La division générale peut rejeter l'appel ou confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision visée par l'appel ou rendre la décision que le ministre ou la Commission aurait dû rendre.