



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation: *S. G. c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2019 TSS 95

Numéro de référence : AD-18-597

ENTRE :

S. G.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
Division d'appel

DÉCISION RENDUE PAR : Stephen Bergen

DATE DE LA DÉCISION : Le 9 février 2019

DÉCISION ET MOTIFS

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli.

APERÇU

[8] L'appelante, S. G., remplissait ses demandes et recevait des prestations d'assurance-emploi sans aucun problème jusqu'à ce qu'elle tente de changer son adresse dans le système de dépôt en ligne en juillet 2017. À partir de ce moment-là, le système en ligne ne lui permettait plus de produire ses demandes. Bien qu'elle se soit déplacée pour demander de l'aide aux agents de Service Canada, ceux-ci n'ont pas été en mesure de l'aider. En septembre 2017, elle a été référée à un numéro 1-800 parce qu'elle avait dépassé le délai accordé pour produire sa demande. En raison de diverses circonstances personnelles, elle n'est retournée à Service Canada qu'à la mi-novembre 2017, date à laquelle on lui a conseillé de présenter une Demande d'antidatation d'une demande de prestations.

[9] L'intimée, la Commission de l'assurance-emploi du Canada (la Commission), a rejeté sa demande d'antidatation au motif qu'elle n'avait pas de motif valable justifiant son retard. La Commission a maintenu cette décision lorsque l'appelante a demandé une révision de son dossier. L'appelante a interjeté appel devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale, qui a conclu que son retard était étayé par des motifs valables, mais seulement pour la période se terminant à la fin août. La division générale a rejeté sa demande parce que, selon elle, l'appelante n'avait pas de motifs valables justifiant toute la durée de son retard. L'appelante demande maintenant à la Section d'appel de trancher le litige.

[10] L'appel est accueilli. Le tribunal est d'avis que la conclusion de la division générale — à savoir que l'appelante n'avait pas de motif valable justifiant le retard de sa demande après août 2017 — était fondée sur une mauvaise compréhension de la preuve de l'appelante concernant ses efforts pour communiquer avec Service Canada en septembre 2017 et sur une mauvaise compréhension de sa situation dans la période allant du mois d'octobre à la date où elle a déposé ses demandes.

[11] J'en suis arrivé à la conclusion, qui aurait aussi dû être celle de la division générale, c.-à-d. que l'appelante a présenté sa demande à temps.

QUESTIONS EN LITIGE

[2] La division générale a-t-elle fondé sa décision sur une mauvaise compréhension de la preuve de l'appelante en ce qui a trait aux efforts qu'elle a déployés en septembre pour communiquer avec la Commission?

[3] La division générale a-t-elle conclu que l'appelante n'avait pas de motif valable pour son retard après septembre sans avoir dûment pris en compte les faits liés à ses craintes à l'égard d'éventuelles voies de fait contre sa personne et le fait qu'elle a dû quitter son domicile?

ANALYSE

[4] La division d'appel ne peut intervenir dans une décision de la division générale que si elle peut conclure que cette dernière a commis l'une des erreurs décrites dans les moyens d'appel énoncés au paragraphe 58 (1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur EDSC) qui se lisent comme suit :

- 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

1^{re} Question : La division générale a-t-elle fondé sa décision sur une mauvaise compréhension de la preuve de l'appelante en ce qui a trait aux efforts qu'elle a déployés en septembre pour communiquer avec la Commission?

[5] Les observations écrites de la Commission admettent que la division générale pourrait avoir fondé sa décision sur une mauvaise compréhension de la preuve de l'appelante concernant les efforts exceptionnels qu'elle et son représentant ont déployés pour parler aux gens de la Commission en septembre.

[6] La division générale a justifié sa décision selon laquelle l'appelante n'avait pas de motif valable au-delà du 1^{er} septembre en invoquant le fait qu'elle n'avait pas donné suite à sa visite de septembre à Service Canada en composant le numéro 1-800 qui lui avait été donné lors de cette visite. Cependant, il n'y avait aucune preuve permettant à la division générale de conclure que la visite de l'appelante avait eu lieu le 1^{er} septembre 2017, plutôt que tout autre jour de septembre — ce qui inclut le dernier jour du mois de septembre. L'appelante a fourni la seule preuve quant à la date de sa visite à Service Canada en septembre lorsqu'elle a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de dire à quelle date elle s'était rendue à Service Canada.

[7] Par conséquent, la conclusion de la division générale selon laquelle elle n'avait pas de motif valable d'être en retard à partir du 1^{er} septembre parce qu'elle n'a pas appelé le numéro 1-800, n'est pas appuyée par les preuves. Cette conclusion est abusive ou arbitraire.

[8] La conclusion de la Division générale n'a pas non plus tenu compte de la preuve selon laquelle le mari de l'appelante a tenté d'appeler la Commission en septembre au nom de l'appelante (que ce soit au numéro 1-800 ou autrement). À l'audience de la division générale, le mari de l'appelante a déclaré qu'ils avaient tous deux essayé de téléphoner au bureau de Service Canada en août et en septembre, mais qu'ils ne pouvaient joindre qu'un message enregistré qui leur demandait de rappeler plus tard en raison du volume élevé d'appels. Il a dit que l'enregistrement n'offrait pas l'option de laisser un message.

[9] La division générale a rejeté cette preuve parce qu'elle considérait qu'elle venait en contradiction avec la preuve de l'appelante selon laquelle elle n'avait pas elle-même essayé le numéro 1-800, mais le tribunal ne conclue pas qu'il y a une contradiction entre le fait que l'appelante ait dit qu'elle n'avait pas appelé le numéro 1-800 et la preuve de son mari qui affirme qu'ils ont appelé à plusieurs reprises. La conclusion selon laquelle la preuve était contradictoire était abusive ou arbitraire, ce qui a fait en sorte que la division générale n'a pas tenu compte du fait que l'appelante, par l'entremise de son mari, avait continué à faire des efforts pour communiquer avec la Commission en septembre 2017.

[10] La conclusion de la division générale selon laquelle l'appelante n'avait pas de motif valable pour le retard de septembre a été faite d'une manière abusive ou arbitraire ou sans tenir

compte des preuves dont elle disposait. Il s'agit d'une erreur au sens de l'alinéa 58 (1) c) de la loi sur EDSC.

2^e question : La division générale a-t-elle conclu que l'appelante n'avait pas de motif valable pour son retard après septembre sans avoir dûment pris en compte les faits liés à ses craintes à l'égard d'éventuelles voies de fait contre sa personne et le fait qu'elle a dû quitter son domicile?

[11] Les observations écrites de la Commission concèdent également que la division générale a peut-être mal interprété le témoignage de l'appelante en considérant sa fenêtre brisée en octobre 2017 comme un simple problème de maintenance et de réparation de la même nature que les travaux dont elle avait dû s'occuper en août 2017.

[12] La division générale a estimé que le fait que l'on ait « lancé des pierres à travers ses fenêtres » faisait partie des « problèmes avec sa maison ». Elle a noté qu'en août, l'appelante avait été en mesure de régler d'autres « problèmes avec sa maison » et qu'elle avait quand même trouvé le temps de se rendre à Service Canada; elle aurait donc dû être en mesure de visiter Service Canada entre le 1^{er} septembre 2017 et le 27 novembre 2017.

[13] La division générale avait raison de dire que, depuis août, l'appelante avait été occupée par un certain nombre de problèmes concernant sa maison, y compris les punaises de lit, le nettoyage et le remplacement des bardeaux. Cependant, elle n'avait pas eu à faire face à des pierres jetées à travers ses fenêtres avant le 3 octobre 2017, et elle a dit que c'était la principale raison pour laquelle elle n'avait pas fait de demande en octobre¹. L'appelante a témoigné que trois de ses fenêtres avaient été brisées cette nuit-là, y compris la fenêtre de la chambre dans laquelle elle et sa fille dormaient. Elle a témoigné qu'elle et sa fille ont dû quitter leur maison pour rester chez une amie parce qu'elles étaient terrifiées². Non seulement la déclaration que l'appelante a faite le 4 octobre 2017 en tant que témoin confirme qu'elle a signalé cet incident à la police, mais elle mentionne également que l'ancien propriétaire avait précédemment menacé en personne de s'en prendre à sa propriété et qu'elle avait été forcée d'appeler le 911 pour le faire partir.

¹ Enregistrement audio de la division générale, à 34 min 30 s.

² *Ibid*, à 35 min.

[14] Le tribunal conclut que les vitres brisées ne constituaient pas un simple « problème avec sa maison », dans la même catégorie que les problèmes dont elle avait dû s'occuper en août.

L'appelante craignait pour sa sécurité et celle de sa fille, ainsi que pour sa propriété. La division générale a conclu que l'appelante n'avait pas de motif valable justifiant le retard d'octobre sans comprendre la différence entre les questions de maintenance et de réparation normales d'une maison, d'une part, et les craintes vécues par l'appelante pour elle-même et sa fille et l'obligation de quitter son domicile pour un certain temps, d'autre part.

[15] Le tribunal conclut que le membre de la division générale a mal compris la nature de cette preuve et a commis une erreur en vertu de l'alinéa 58 (1) c) de la *Loi sur EDSC*.

CONCLUSION

[16] L'appel est accueilli.

RÉPARATION

[17] Ayant accueilli l'appel, j'ai le pouvoir, en vertu du paragraphe 59 (1) de la *Loi sur EDSC*, de renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen, comme le demande la Commission. Toutefois, j'ai également le pouvoir de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre ou de confirmer, annuler ou modifier la décision de la division générale en tout ou en partie.

[18] Je considère que le dossier est complet. Par conséquent, je vais rendre la décision que la division générale aurait dû rendre.

[19] Ensemble, le paragraphe 50 (4) de la *Loi sur l'assurance-emploi* (*Loi sur l'Æ*) et le paragraphe 26 (1) du *Règlement sur l'assurance-emploi* exigent qu'une demande de prestations pour une semaine de chômage soit présentée dans les trois semaines suivant la semaine pour laquelle des prestations sont demandées.

[20] Les demandes de prestations de l'appelante pour les semaines du 2 juillet et du 15 juillet 2017 auraient dû être présentées au plus tard le 12 août 2017, mais, selon la division générale, les

demandes n'ont été présentées que le 3 novembre 2017³ (date à laquelle l'appelante a de nouveau échoué dans sa tentative de faire traiter ses demandes en ligne⁴). Par conséquent, la division générale a conclu que les demandes de l'appelante étaient en retard. Le paragraphe 10 (5) de la Loi sur l'Æ permet à une prestataire d'antidater une demande de prestations si elle peut démontrer un motif valable justifiant toute la période du retard. Toutefois, avant même de pouvoir examiner la question du motif valable, je dois déterminer si la demande était en retard, ce qui m'oblige à déterminer ce que signifie « déposer une demande ».

[21] La division générale a estimé que tenter de présenter une demande de prestations n'est pas suffisant parce que le Règlement exige qu'une demande de prestations soit bel et bien présentée. À mon avis, cela n'explique pas ce que signifie présenter une demande ni si « présenter une demande » est synonyme de « présenter une demande avec succès⁵ » — ce que j'entends par là est une demande qui est reconnue par la Commission comme reçue en bonne et due forme.

[22] Il existe peu de jurisprudence qui m'aiderait à définir ce que signifie présenter une demande. Dans l'affaire *Mason c. Canada (Emploi et Développement social)*⁶, la Cour fédérale s'est penchée sur le sens du terme « présenter » une demande dans le contexte des prestations du Régime de pensions du Canada. Dans cette affaire, la division d'appel avait conclu que la demande avait été présentée à la date à laquelle elle avait été estampillée par la Commission. La Cour a conclu que « la demande doit être examinée en fonction de l'objet de la disposition et de la loi et que la Loi doit faire l'objet d'une lecture juste et généreuse ». Avant de renvoyer l'affaire à division d'appel, la Cour fédérale a déclaré que la division d'appel n'avait pas tenu compte des mesures prises par le demandeur et du moment où il avait posté sa demande, qui est bien avant la date limite. Cela donne à penser que la Cour fédérale a considéré que la conduite du demandeur, avant même que la demande ne soit livrée ou reçue, peut être pertinente pour décider quand la demande est présentée. Cela signifierait qu'une demande pourrait être « déposée » avant qu'elle ne soit reconnue ou acceptée.

³ Décision de la division générale au para 7.

⁴ GD4-1.

⁵ Décision de la division générale au para 9.

⁶ *Mason c Canada (Emploi et Développement social)*, 2017 CF 358.

[23] Dans une autre décision du Régime de pensions du Canada, *Canada (Procureur général) c. Vinet-Proulx*⁷, la Cour fédérale a rendu sa décision pour d'autres motifs, mais elle a renvoyé à la conclusion de la division des appels, qu'elle n'a pas désapprouvée, à savoir que « l'appelant avait fait le nécessaire pour présenter une demande de prestations » en postant sa demande.

[24] Comme le Régime de pensions du Canada, la *Loi sur l'assurance-emploi* est une loi qui accorde des prestations sociales. Tout comme la Cour fédérale a conclu que le Régime de pensions du Canada devrait faire l'objet d'une « interprétation juste et généreuse » dans l'arrêt *Mason*, la Cour suprême du Canada a déterminé dans *Abrahams c. Procureur général du Canada*⁸ que « Puisque le but général de la Loi est de procurer des prestations aux chômeurs, je préfère opter pour une interprétation libérale des dispositions relatives à la réadmissibilité aux prestations. Je crois que tout doute découlant de l'ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur du prestataire ».

[25] Je suis incapable d'adhérer à l'idée qui voudrait que le législateur ait voulu que la demande de prestations sociales d'un demandeur soit rejetée par un système qui constitue une véritable barrière technique, un standard téléphonique impénétrable et des agents de Service Canada complètement impuissants à aider le demandeur. On ne devrait pas s'attendre à ce qu'un demandeur accorde la priorité à la présentation d'une demande d'assurance-emploi sur toute autre circonstance de sa vie et qu'il ait à surmonter un processus difficile uniquement grâce à sa persévérance et sa grande volonté.

[26] J'accepte la preuve selon laquelle l'appelante n'a pas « déposé sa demande » lorsque sa première tentative en ligne a échoué en raison de difficultés d'ordre technique, parce qu'elle aurait su que la Commission ne pouvait pas savoir qu'elle avait même tenté de la déposer. De même, ses efforts pour joindre la Commission par téléphone n'auraient pas pu lui permettre de déposer sa demande à la Commission, parce qu'elle n'a pu parler à personne et que le système ne lui permettait pas de laisser un message.

⁷ *Canada (Procureur général) c. Vinet-Proulx*, 2007 CF 99.

⁸ *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 RCS 2, 1983 CanLII 17.

[27] Cependant, je suis convaincu que ces autres efforts ont été ponctués par trois visites que l'appelante a faites à Service Canada, où elle a parlé à un agent de ses difficultés à déposer sa demande. À deux de ces occasions, elle a été redirigée vers le même système de dépôt en ligne qui l'avait déjà laissée tomber et qui a continué à lui causer les mêmes problèmes. Lors de sa troisième visite à Service Canada en septembre, on lui a dit qu'il était trop tard pour présenter sa demande et on lui a donné un autre numéro de téléphone à composer.

[28] Les paragraphes 50 (2), 50 (3) et 50 (5) de la *Loi sur l'assurance-emploi* définissent ce que la Commission considère comme une demande, y compris la forme appropriée de la demande. En même temps, le paragraphe 50 (6) prévoit un mécanisme par lequel la Commission peut exiger que la demande soit présentée en personne, et le paragraphe 50 (10) lui donne le pouvoir discrétionnaire de renoncer ou de modifier les conditions ou exigences habituelles de l'article 50. Rien dans la législation n'empêchait la Commission d'accepter une demande en personne de l'appelante lors d'une de ses visites.

[29] La Commission, par l'entremise de ses agents de Service Canada, savait — ou aurait dû savoir — que l'appelante avait tenté et avait toujours l'intention de présenter une demande de prestations dès sa première visite à Service Canada en juillet, après son premier échec à présenter sa demande en ligne. Cela s'est produit avant que sa demande ne soit en retard.

[30] Je considère que l'appelante a « présenté une demande » lorsqu'elle a fait savoir à la Commission qu'elle souhaitait présenter sa demande, mais qu'elle n'avait pas été en mesure d'utiliser le système de la Commission pour déposer sa demande. Cela s'est produit au cours du mois de juillet et, par conséquent, conformément au délai fixé au paragraphe 26 (1) du Règlement. Je conclus donc que l'appelante n'a pas présenté sa demande en retard.

[31] Si je me trompe en concluant que l'appelante a présenté sa demande dans le délai imparti, je conclus néanmoins qu'elle avait des motifs valables, et ce pour toute la période du retard. Dans ses observations écrites, la Commission a convenu que la division générale avait commis une erreur. Elle a également suggéré que je prenne la décision que la division générale aurait dû prendre en concluant que l'appelante avait des motifs valables justifiant son retard.

[32] Je suis d'accord avec la division générale que l'appelante a fait ce qu'une personne raisonnable et prudente aurait fait en juillet et août. Selon le raisonnement de la division générale, l'appelante a agi de façon raisonnable et prudente jusqu'à sa visite à Service Canada en septembre. La division générale a apparemment établi la date de cette visite comme étant le 1^{er} septembre, mais la seule preuve disponible indique uniquement que la visite a eu lieu en septembre.

[33] Je dois considérer ce qu'une personne raisonnable et prudente aurait fait dans les circonstances de l'appelante après sa visite à Service Canada en septembre. Pour mettre cette « personne raisonnable et prudente » dans le contexte de l'appelante, je dois considérer que cette personne a eu les mêmes expériences que l'appelante en tentant de déposer sa demande. De la première tentative de l'appelante de présenter sa demande en ligne en juillet jusqu'à sa visite à Service Canada en septembre, elle a été frustrée par toutes les tentatives en ligne, par téléphone et en personne pour faire accepter sa demande par la Commission. Ces efforts antérieurs ont sans aucun doute nécessité beaucoup de temps et d'énergie. Tout cela s'est produit à un moment où l'appelante travaillait également à temps plein, où elle souffrait de douleurs chroniques au dos et aux épaules à la suite d'un accident de la route et où elle s'occupait du nettoyage et des réparations importantes d'une maison acquise récemment.

[34] De plus, dans la nuit du 3 octobre, quelqu'un a lancé des pierres sur la maison de l'appelante, brisant trois de ses fenêtres, dont la fenêtre de la chambre dans laquelle l'appelante et sa fille dormaient. L'appelante avait déjà été menacée par l'ancien propriétaire de la maison et craignait pour la sécurité de sa famille, alors elle et sa fille ont emménagé chez une amie⁹.

[35] L'appelante a apparemment tenté de déposer de nouveau sa demande en ligne le 3 novembre 2017. À cette occasion, la demande a été rejetée parce que la date limite était dépassée. Elle n'a pas visité Service Canada en personne avant le 13 novembre 2017.

[36] Peu importe si l'appelante ou son mari a effectivement appelé une ligne 1-800 particulière après la visite de l'appelante à Service Canada en septembre, je suis persuadé que ses actions étaient raisonnables et prudentes, étant donné son expérience avec Service Canada et tout

⁹ Enregistrement audio de l'audience devant la division générale, à 34 min 30 s.

ce à quoi elle faisait face, y compris l'attaque contre sa maison et les craintes pour sa sécurité en octobre 2017. Je suis d'avis qu'une personne raisonnable et prudente dans sa situation n'aurait pas poursuivi les démarches visant à déposer une demande avec plus de diligence que l'appelante ne l'a fait.

[37] Je conclus que l'appelante avait un motif valable justifiant toute la période de retard, comme l'exige le paragraphe 10 (5) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Stephen Bergen
Membre de la division d'appel

AUDIENCE TENUE LE :	31 janvier 2019
MODE D'INSTRUCTION :	Vidéoconférence
COMPARUTIONS :	M. T., Représentant de l'appelante
PRÉSENTATION SEULEMENT :	C. Richard, pour l'intimé