



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *CE c Commission de l'assurance-emploi du Canada et X*, 2021 TSS 25

Numéro de dossier du Tribunal : AD-20-768

ENTRE :

C. E.

Appelante

et

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Intimée

et

X

Intimée

DÉCISION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Division d'appel

Décision rendue par : Shirley Netten

Date de la décision : Le 13 janvier 2021

DÉCISION ET MOTIFS

Décision

[1] La demande d'annulation du retrait est accueillie¹. L'appel sera instruit.

Aperçu

[2] C. E. (appelante) a demandé des prestations d'assurance-emploi en février 2020. Elle affirmait avoir quitté son emploi pour des raisons de santé. La Commission de l'assurance-emploi du Canada a fini par convenir que l'appelante avait droit aux prestations parce que son départ était fondé.

[3] L'ancienne employeuse de l'appelante, X (employeuse), a porté cette décision en appel et obtenu gain de cause. La division générale du Tribunal de la sécurité sociale a décidé que l'appelante ne satisfaisait pas au critère de la justification. Par conséquent, l'appelante a été exclue du bénéfice des prestations qu'elle avait demandées (dont certaines lui avaient déjà été versées).

[4] L'appelante a demandé et obtenu la permission de faire appel à la division d'appel du Tribunal. Avant la date limite pour la présentation d'observations écrites et avant l'audience, l'appelante a retiré son appel. La division d'appel a confirmé le retrait et fermé le dossier.

[5] Trois semaines et demie plus tard, l'appelante a demandé de poursuivre son appel. La représentante de l'appelante et l'employeuse ont présenté leurs arguments au sujet de cette demande. J'ai décidé d'annuler le retrait de l'appelante. Ainsi, son appel peut se poursuivre.

¹ Dans la présente décision, il est question d'annuler le retrait plutôt que de rouvrir le dossier. Cette approche permet de mettre l'accent sur ce qui est réellement nécessaire pour que l'appel se poursuive. Elle évite également la confusion entre une tentative de rétablissement d'un appel qui a été précédemment retiré (comme dans la présente affaire) et une tentative de réouverture des débats après le prononcé d'une décision finale. Au Tribunal, les demandes d'annulation ou de modification d'une décision finale sont couramment appelées des demandes de « réouverture ».

Question en litige

[6] La question à trancher est celle de savoir s'il faut annuler le retrait de l'appelante pour que son appel puisse se poursuivre. La présente décision répond aux questions suivantes :

- a) Le Tribunal a-t-il le pouvoir d'annuler un retrait?
- b) Quelle approche le Tribunal doit-il adopter en général?
- c) Dois-je annuler le retrait de l'appelante?

Le Tribunal peut annuler un retrait

[7] Le *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* explique comment et quand une personne peut retirer son appel ou sa demande². Le *Règlement* ne précise pas si, ni dans quelles circonstances, il est possible d'annuler un retrait et de permettre à l'appel d'aller de l'avant. Même si les occasions ont été rares, le Tribunal a parfois autorisé l'appel retiré à se continuer³. Les parties ne contestent pas le pouvoir du Tribunal de donner une telle autorisation.

[8] Les tribunaux et les cours ont traité l'annulation des retraits et des désistements⁴ comme une question de procédure⁵. Le *Règlement* indique que le Tribunal peut déterminer « la règle applicable à toute question relative à l'instance⁶ ». Les tribunaux administratifs ont également des pouvoirs inhérents relativement à leurs procédures. Comme la Cour suprême du Canada l'a affirmé, les tribunaux sont « maîtres chez eux⁷ ». Lorsque la loi ne précise pas les procédures à suivre, les tribunaux peuvent adopter leurs propres procédures tant qu'elles sont équitables. Par conséquent, je suis convaincue que le Tribunal a le pouvoir discrétionnaire d'annuler un retrait.

² Article 14 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

³ Aucune de ces décisions n'a été publiée.

⁴ « Se désister » et « désistement » devant une cour signifient la même chose que « retirer » et « retrait » devant un tribunal.

⁵ Par exemple, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié régleme cette étape dans ses règles de procédure. Le Tribunal de l'aide sociale, la Cour d'appel fédérale et les cours d'appel de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique s'appuient sur des pouvoirs procéduraux généraux ou inhérents. On aborde directement ce sujet aux paragraphes 9 à 12 de l'arrêt *Philipos c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 79.

⁶ Article 4 du *Règlement*.

⁷ *Prassad c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, 1989 CanLII 131 (CSC).

Quelle approche le Tribunal doit-il utiliser pour annuler un retrait?

– Le contexte est important

[9] Le *Règlement* prévoit que le Tribunal « résout par analogie » toute question de procédure qui n'est pas réglée par le *Règlement*⁸. Toutefois, le *Règlement* ne décrit aucune procédure semblable à l'annulation d'un retrait. Dans une telle situation, le Tribunal doit procéder d'une manière conforme au *Règlement* et à son objet. Je suis d'accord avec la représentante de l'appelante sur le fait que le principe général énoncé dans le *Règlement* fournit une certaine orientation :

Le présent règlement est interprété de façon à permettre d'apporter une solution à l'appel ou à la demande qui soit juste et la plus expéditive et économique possible⁹.

[10] Autrement dit, le mandat du Tribunal est de rendre justice d'une façon simple, rapide et équitable. Il faut que ses procédures reflètent ce but.

[11] Je suis d'accord avec la représentante de l'appelante sur un autre point : le Tribunal doit adopter une approche qui convient à son contexte décisionnel. Le Tribunal juge des appels relatifs à l'assurance-emploi, aux prestations du Régime de pensions du Canada et à la Sécurité de la vieillesse, à savoir des éléments clés du filet de sécurité sociale du Canada. Les personnes qui appellent d'une décision concernant leur droit à ces prestations sont souvent vulnérables. La grande majorité d'entre elles ne sont pas représentées devant le Tribunal ou sont représentées par une amie ou un membre de la famille. Très peu bénéficient d'une représentation professionnelle. Dans ce contexte, l'approche du Tribunal se doit d'être aussi simple et non technique qu'une procédure équitable puisse le permettre.

⁸ Article 3(2) du *Règlement*.

⁹ Article 2 du *Règlement*.

– **Les retraits se veulent définitifs**

[12] Au Tribunal, un appel prend fin si une ou un membre rend une décision finale ou si la partie appelante retire son appel. Dans les deux cas, il y a une attente de finalité¹⁰. Dans les deux cas, le dossier est clos.

[13] Le « retrait » n'est pas un concept complexe en soi. La conséquence fondamentale du retrait d'un appel devant le Tribunal est habituellement évidente : la décision précédente demeure en vigueur, puisque la partie appelante ne la porte plus en appel. À la réception d'un avis de retrait, le Tribunal avise les parties par écrit que le retrait est définitif et que le dossier est clos.

[14] La finalité est importante dans tout système de recours, y compris au Tribunal. Un retrait est une façon simple pour une partie appelante de mettre fin unilatéralement à son appel lorsque la question n'est plus en litige ou lorsqu'elle ne veut plus aller de l'avant. Les autres parties ont le droit de se fier à un retrait et de croire que la décision antérieure est toujours en vigueur. S'il était facile d'annuler un retrait, ce ne serait plus un moyen efficace et fiable de mettre fin à une procédure d'appel.

– **Il faut que les circonstances soient exceptionnelles, qu'elles soient à l'origine de la décision de se retirer**

[15] Comme la finalité est importante, il doit y avoir des circonstances exceptionnelles qui justifient l'annulation d'un retrait. Changer d'avis, changer d'approche (comme recueillir de nouveaux éléments de preuve ou se faire représenter) ou changer de perspective (comme avoir réévalué la possibilité de gagner) sont des motifs insuffisants. Il faut qu'il y ait un problème lié à la décision de se retirer. Comme la Cour d'appel fédérale l'a affirmé dans l'affaire *Philipos*, « [s]eul un événement d'une importance fondamentale qui touche à l'essence de la décision de

¹⁰ Théoriquement, après le retrait d'un appel, une personne pourrait déposer un nouvel appel, puisqu'aucune décision finale n'aurait tranché la question en litige. En pratique, la personne aurait probablement dépassé le délai de 30 ou 90 jours prévu pour faire appel. Il lui faudrait donc demander une prorogation du délai (et, habituellement, démontrer une intention persistante de faire appel). Il se peut aussi qu'une année se soit écoulée. C'est le délai après lequel aucune prolongation n'est possible. Voir les articles 52 et 57 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (LMEDS).

mettre fin à la procédure peut justifier qu'une procédure ayant fait l'objet d'un désistement revive et qu'elle suive son cours¹¹ ».

[16] Dans leurs analyses, les tribunaux ont mis l'accent sur les erreurs, la contrainte, les fausses déclarations et les malentendus procéduraux qui ont eu une incidence sur la décision de mettre fin à l'instance¹². Les personnes qui ont rendu les décisions ont examiné des circonstances semblables entourant le retrait de causes devant les tribunaux. Elles ont aussi examiné la question de savoir si la décision de se retirer était suffisamment éclairée ou s'il y avait un malentendu concernant les conséquences du retrait¹³. Par exemple, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rétabli un appel dans lequel l'appelante « croyait à tort que son statut de résident permanent était réglé » au moment où elle a retiré son appel¹⁴.

[17] Au Tribunal, il y a eu une bonne variété d'exemples, comme un retrait télécopié par erreur, un représentant qui n'a pas donné suite aux instructions de l'appelant, une appelante qui s'est retirée parce qu'elle pensait que personne de sa famille ne pouvait la représenter, un appelant que Service Canada a mal informé au sujet de la nécessité d'un retrait.

[18] Je ne vois pas la nécessité de restreindre les types de problèmes qui sont associés à un retrait et qui justifieraient son annulation. Une approche générale tient compte du large éventail de circonstances qui peuvent survenir, en particulier pour les parties qui n'ont pas de représentation professionnelle. Quant à savoir s'il y a eu un problème à l'origine de la décision de se retirer, il s'agit d'une conclusion de fait à tirer selon la preuve dans chaque affaire, ce qui inclut le moment où la demande a été présentée.

– **Il faut tenir compte du préjudice causé aux autres parties**

[19] Comme je l'ai mentionné plus haut, les autres parties ont le droit de se fier au fait qu'un retrait soit final. Son annulation pourrait leur nuire ou les désavantager. Par exemple, il se peut

¹¹ *Philipos c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 79 au para 20.

¹² Voir, par exemple, *Adam v Ins Corp of BC*, 1985 CanLII 584 (BC CA); *Warford v Zyweck*, 2002 BCCA 221; *Daniele v Johnson*, 1999 CanLII 19921 (ON SCDC); *Singh v Street et al*, 1990 CanLII 7820 (SK CA); *Philipos c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 79.

¹³ Voir, par exemple, *Lu c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CanLII 92950 (CA CISR); *Jean-Vernet c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CanLII 61361 (CA CISR); *Ohanyan c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2006 CF 1078; *1308-08514 (Re)*, 2016 ONSBT 2117; *1709-07708 (Re)*, 2018 ONSBT 2055.

¹⁴ *Chahal c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CanLII 98579 (CA CISR) au para 5.

que tellement de temps se soit écoulé depuis le retrait que les autres parties auraient de la difficulté à présenter leurs arguments. Ou, à la suite du retrait, Service Canada aura peut-être pris des mesures ayant profité à une autre partie. Tout avantage qu'obtiendrait la partie appelante en cas de l'annulation du retrait doit être comparé à tout préjudice ou désavantage que subiraient les autres parties¹⁵.

[20] La question de savoir s'il y aurait préjudice pour une autre partie est une conclusion de fait à tirer selon la preuve. Dans la présente affaire, la rapidité d'exécution peut aussi être un facteur pertinent.

– **Il n'est pas nécessaire d'examiner les chances de succès de l'appel sur le fond**

[21] Dans l'arrêt *Philipos*, la Cour a précisé que les « chances raisonnables d'avoir gain de cause » était un facteur important¹⁶. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles j'exclurais ce facteur de la prise de décision lorsque le Tribunal se penche sur l'annulation d'un retrait.

[22] Premièrement, il y a peu d'avantages à ajouter cette exigence. Le seuil du critère est bas, et il y aurait peu de demandes d'annulation d'un retrait qui seraient rejetées pour cette raison. Le Tribunal dispose d'autres mécanismes pour écarter les appels qui sont voués à l'échec¹⁷. Et l'objectif de l'économie judiciaire mis en évidence dans l'arrêt *Philipos* est moins convaincant dans ces circonstances. Les demandes d'annulation d'un retrait sont très rares au Tribunal et, si les appels sont rétablis, ils sont habituellement instruits sur le fond de façon efficace.

[23] Deuxièmement, il est peu probable que les personnes qui n'ont pas de formation juridique comprennent ce qu'on entend par « chances raisonnables d'avoir gain de cause ». Le concept se prête mal au contexte du Tribunal, où la plupart des parties appelantes sont non représentées. Les non-spécialistes pourraient raisonnablement supposer qu'il faut une chance de réussite, alors que ce n'est pas le cas.

¹⁵ Cette approche est toujours adoptée par les cours et les tribunaux. Voir, par exemple, *Philipos c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 79; *Warford v Zyweck*, 2002 BCCA 221; *Jean-Vernet c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CanLII 61361 (CA CISR); *1308-08514 (Re)*, 2016 ONSBT 2117.

¹⁶ *Philipos c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 79 au para 21.

¹⁷ Voir les articles 53(1) et 58(2) de la LMEDS.

[24] Troisièmement, dans bien des affaires, les parties et la personne qui rendra la décision devront se pencher sur le fond de l'appel, plutôt que seulement sur les circonstances entourant le retrait et sur les conséquences de l'annulation. Complicquer inutilement nos procédures va à l'encontre du but voulant que justice soit rendue rapidement et simplement.

– **Il pourrait y avoir d'autres circonstances pertinentes**

[25] La présente décision n'exclut pas la possibilité qu'il y ait d'autres circonstances pertinentes, comme de la mauvaise foi ou un abus de procédure, qui pourraient influencer la décision d'annuler un retrait.

– **Le processus menant à la décision d'annuler ou non un retrait doit être équitable**

[26] Il y a toujours deux et parfois trois parties à un appel devant le Tribunal. Nous ne pouvons pas supposer que la ou les parties intimées seront indifférentes à l'annulation du retrait. Pour que la procédure du Tribunal soit équitable, il faut donner à toutes les parties la possibilité de présenter leurs arguments au sujet de la demande. Après avoir décidé d'annuler ou non un retrait, le Tribunal doit communiquer aux parties les motifs de sa décision. Il n'est pas nécessaire que les motifs soient longs ou formels.

– **Résumé de l'approche**

[27] En résumé :

- a) Le Tribunal peut décider d'annuler ou non un retrait, après avoir donné aux parties la possibilité de présenter et d'appuyer leurs arguments.
- b) On s'attend à ce que les retraits soient définitifs. Il faut donc des circonstances exceptionnelles pour les annuler. Changer d'avis, d'approche ou de point de vue par la suite ne suffit pas à justifier le retrait.
- c) Il faut qu'un problème ait été à l'origine de la décision prise par la partie appelante de se retirer. Le bien-fondé de l'annulation du retrait doit l'emporter sur le préjudice ou le désavantage que subirait une autre partie.

- d) Le Tribunal doit communiquer aux parties les motifs de sa décision. Il est possible de le faire par autorisation écrite (motifs brefs sous forme de lettre).

[28] Je veux être claire, une telle procédure n'est pas nécessaire si le Tribunal a commis une erreur (comme attribuer le retrait au mauvais dossier d'appel ou traiter le retrait d'une représentante ou d'un représentant comme un retrait de l'appel). Dans de telles circonstances, il n'est pas nécessaire d'annuler un retrait parce que la partie appelante ne s'est pas retirée. Le Tribunal peut simplement corriger son erreur administrative.

Il faut annuler le retrait de l'appelante

[29] Dans la présente affaire, l'appelante avait appelé d'une décision de la division générale qui l'excluait du bénéfice des prestations d'assurance-emploi. Même sans représentation, il devait être évident pour elle que la décision d'exclusion resterait en vigueur quand elle aurait retiré son appel. Toutefois, l'appelante croyait à tort que, malgré cette exclusion, elle n'aurait pas à rembourser les prestations d'assurance-emploi qu'elle avait déjà reçues. Ce sont des renseignements inexacts fournis par la division générale qui l'ont amenée à croire cela.

[30] Lors de son audience, le membre de la division générale lui a dit :

[traduction]

Sous le régime de la *Loi sur l'assurance-emploi* [...] peu importe ce qui se passe ici aujourd'hui, peu importe la décision que je vais rendre, personne ne viendra frapper à la porte [de l'appelante] ou ne lui enverra une lettre disant « nous voulons récupérer tout notre argent », celui qui a déjà été versé par l'assurance-emploi. Ce n'est pas comme ça que les choses fonctionnent. [...] Les sommes versées dans des circonstances comme celles-ci ne seront pas, sachez-le, payables ni remboursables au gouvernement. Mais ma décision pourrait mettre fin aux versements si je me prononçais en faveur de [l'employeuse].

[31] Le membre de la division générale s'est trompé. La *Loi sur l'assurance-emploi* n'empêche pas Service Canada de recouvrer un trop-payé de prestations d'assurance-emploi quand la division générale annule une décision favorable¹⁸. Peu après son retrait, l'appelante a

¹⁸ Le membre a probablement mal compris l'article 114 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Cet article protège uniquement les prestations qui ont été versées à la suite d'une décision de la division générale, si elle est annulée par la division d'appel.

reçu un avis de remboursement des prestations d'assurance-emploi qui lui avait été versées. Elle a rapidement communiqué avec le Tribunal pour tenter de rétablir son appel.

[32] Selon l'employeuse, il n'y a pas de circonstances exceptionnelles dans la présente affaire et l'appelante [traduction] « n'a pas soulevé "d'élément qui touche à l'essence de [sa] décision de se désister" ». Je ne suis pas d'accord. La preuve est indéniable : il y avait un problème au cœur de la décision de l'appelante de se retirer. J'estime que la mauvaise information fournie par la division générale a été un facteur important dans la décision de l'appelante. Elle n'aurait pas retiré son appel si le membre de la division générale ne lui avait pas assuré qu'elle conserverait les prestations qu'elle avait déjà touchées.

[33] Le Tribunal est à la portée des parties non représentées. L'appelante n'avait pas l'obligation de retenir les services d'une avocate ou d'un avocat avant de retirer son appel (comme l'employeuse le laisse entendre) et on ne s'attendait pas à ce qu'elle le fasse. L'appelante s'est fondée de façon tout à fait raisonnable sur les renseignements qui lui ont été fournis par le membre de la division générale. Elle n'a pas omis de réfléchir aux conséquences de son retrait. Elle a plutôt été induite en erreur au sujet de ces conséquences. Les faits dans la présente affaire sont différents de ceux décrits dans l'arrêt *Philipos*, où la Cour a conclu que l'appelant avait « simplement changé d'idée¹⁹ ».

[34] Ayant admis qu'il y avait un problème à l'origine de la décision prise par l'appelante de se retirer, je dois quand même envisager la possibilité d'un préjudice à l'égard des autres parties.

[35] Seulement trois semaines et demie se sont écoulées entre le retrait de l'appelante et la demande de rétablissement de l'appel. Le retrait n'a eu aucune conséquence réelle, si ce n'est la délivrance d'un avis à l'appelante pour demander le remboursement du trop-payé. L'employeuse n'a cerné aucun préjudice ou désavantage particulier à son égard en cas d'annulation du retrait. La Commission n'a pas pris position ni présenté d'arguments au sujet de la demande de l'appelante. Je juge que l'annulation du retrait ne causerait aucun préjudice important aux autres parties.

¹⁹ *Philipos c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 79 au para 24.

[36] Il y avait un problème à l'origine de la décision de l'appelante de se retirer, à savoir un mauvais renseignement au sujet d'une conséquence importante du retrait. Les avantages de l'annulation de ce retrait l'emportent sur tout préjudice ou désavantage que pourraient subir les autres parties à l'appel. Par conséquent, j'annule le retrait que l'appelante a demandé le 19 octobre 2020.

[37] Même si elle n'est pas pertinente pour l'annulation du retrait, je reconnais la position de l'employeuse selon laquelle l'appelante devrait avoir à rembourser les prestations d'assurance-emploi qu'elle a reçues. L'employeuse, tout comme l'appelante et la Commission, pourra présenter des arguments pour appuyer ou non la décision de la division générale sur la question de l'exclusion. En septembre 2020, la division d'appel avait prévu la tenue d'une audience pour cet appel, ce qui comprenait un échéancier pour les arguments écrits. La division d'appel émettra maintenant un nouvel avis d'audience.

Conclusion

[38] Le retrait de l'appelante du 19 octobre 2020 est annulé. Son appel sera instruit.

Shirley Netten
Membre de la division d'appel

REPRÉSENTANTES :	Francesca Allodi-Ross, pour l'appelante M. R., employeuse
------------------	--