



Tribunal de la sécurité
sociale du Canada

Social Security
Tribunal of Canada

[TRADUCTION]

Citation : *RG c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 59

Numéro de dossier du Tribunal : GE-20-2334

ENTRE :

R. G.

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 : Teresa M. Day

DATE DE L'AUDIENCE : Le 5 février 2021

DATE DE LA DÉCISION : Le 9 février 2021

DÉCISION

[1] L'appel est accueilli.

[2] L'appelant a démontré qu'il avait un motif valable pour le retard de la présentation de la pièce d'identité demandée par la Commission de l'assurance-emploi du Canada. Ainsi, sa demande de prestations d'assurance-emploi (AE) pour la période commençant le 19 novembre 2017 ne devrait pas être rejetée.

APERÇU

[3] L'appelant occupait un emploi saisonnier comme paysagiste. Lorsque la saison s'est terminée en novembre 2017, il a présenté une demande de prestations d'AE comme il l'avait fait les années précédentes. Cette fois, la Commission lui a demandé de fournir une pièce d'identité parce que sa date de naissance et le nom de jeune fille de sa mère ne correspondaient pas aux renseignements dans le Registre d'assurance sociale. Le 28 décembre 2017, après avoir attendu quatre semaines pour obtenir une réponse, la Commission a rendu une décision selon laquelle sa demande de prestations d'AE ne pouvait pas être traitée avant qu'il présente les pièces d'identité valides à Service Canada. L'appelant a présenté certaines de ses pièces d'identité portugaises, mais la Commission lui a demandé de fournir une preuve de son statut au Canada. Le 20 janvier 2020, plus de deux ans plus tard, il a présenté sa carte de résident permanent. La Commission a reconnu qu'il s'agissait d'une pièce d'identité principale valide confirmant l'identité de l'appelant. Toutefois, la Commission a refusé sa demande de prestations d'AE du 19 novembre 2017 parce qu'elle a décidé qu'il n'avait pas fourni ses pièces d'identité à temps et qu'il n'avait pas de motif valable pour le retard.

[4] L'appelant a demandé à la Commission de réviser sa décision. Il a soutenu qu'il s'est conformé à la demande de présenter des pièces d'identité et qu'il ne devrait pas être pénalisé parce qu'il a fallu beaucoup de temps pour que sa carte de résidence permanente soit délivrée. La Commission a maintenu l'inadmissibilité relativement à sa demande, et l'appelant a porté appel devant le Tribunal de la sécurité sociale du Canada.

[5] Le 6 juillet 2020, le Tribunal a rejeté l'appel. L'appelant a porté appel de cette décision devant la division d'appel du Tribunal, soutenant que la décision était inéquitable pour lui au

point de vue procédural. Le 27 novembre 2020, la division d'appel a accueilli l'appel de l'appelant et a renvoyé l'affaire à la division générale pour un réexamen.

[6] Je dois décider si, pendant toute la période du retard, l'appelant avait un motif valable pour le retard de la présentation des pièces d'identité demandées par la Commission.

[7] La Commission affirme que l'appelant a reçu sa carte de résident permanent en juillet ou en août 2019 et qu'il n'avait pas de motif valable d'attendre jusqu'au 20 janvier 2020 pour la présenter. L'appelant n'est pas d'accord. Il affirme qu'il a fallu beaucoup de temps pour recevoir sa carte de résident permanent. Tout retard par la suite s'explique par le fait qu'il a été capable de présenter une nouvelle demande de prestations d'AE (qui a été accueillie) et a supposé que la Commission en avait déjà reçu une copie.

[8] J'estime que l'appelant a prouvé qu'il avait un motif valable pour toute la période de retard de présentation des pièces d'identité principales exigées par la Commission. Par conséquent, sa demande de prestations d'AE pour la période de prestations commençant le 19 novembre 2017 ne devrait pas être rejetée.

[9] Les motifs de ma décision sont expliqués ci-dessous.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

[10] À l'audience, l'appelant a reçu l'aide de sa tante, L. N. Cette dernière a mentionné que les capacités de lecture et d'écriture en anglais de l'appelant étaient extrêmement limitées. Il a reçu peu d'éducation au Portugal avant de venir au Canada à l'âge de 12 ans. Il a quitté l'école à l'âge de 15 ans et occupe des emplois manuels depuis. Sa famille doit encore l'aider dans tous les aspects de sa vie.

[11] À part une brève déclaration préliminaire de l'appelant, L. N. a fait tous les témoignages pertinents. C'est vers elle qu'il se tourne lorsqu'il a besoin d'aide pour remplir la paperasse et les formulaires, et pour régler ses problèmes. Elle l'aide activement à résoudre la présente affaire depuis mai 2018. Elle a été franche dans ses déclarations au sujet de la capacité limitée de l'appelant de comprendre les demandes de la Commission et à y répondre (voir également sa

lettre à la page RGD04-6). En revanche, le témoignage de L. N. était détaillé, séquentiel et appuyé par la preuve documentaire qu'elle a déposée à RGD04.

[12] J'ai trouvé L. N. très crédible et j'ai accepté son témoignage dans son intégralité.

QUESTION EN LITIGE

[13] L'appelant avait-il un motif valable pour toute la période de retard pour la présentation de pièces d'identité valides?

ANALYSE

[14] Pour recevoir des prestations d'AE, une partie prestataire doit fournir des renseignements sous la forme et de la manière fixée par la Commission¹. Si la partie prestataire ne fournit pas les renseignements en temps opportun, elle doit prouver qu'elle avait un motif valable justifiant son retard et que ce motif valable existait durant toute la période de retard².

[15] Pour démontrer qu'il avait un motif valable, l'appelant doit prouver qu'il a agi comme une personne raisonnable et prudente l'aurait fait dans des circonstances semblables³.

[16] S'il ne démontre pas qu'il avait un motif valable pour ne pas avoir fourni les renseignements demandés par la Commission, il n'est pas admissible aux prestations d'AE⁴.

Question en litige n°1 : Quelle est la période de retard de l'appelant?

[17] L'appelant a demandé des prestations d'AE le 27 novembre 2017 (GD3-3 à GD3-13).

[18] La Commission a demandé pour la première fois à l'appelant une preuve d'identité dans une lettre datée du 1^{er} décembre 2017 (GD3-14). Dans cette lettre, elle a dit à l'appelant que les renseignements dans sa demande concernant sa date de naissance et le nom de jeune fille de sa mère ne correspondaient pas aux renseignements figurant dans son dossier pour son numéro d'assurance sociale (NAS). Elle a demandé à l'appelant de se rendre à un Centre Service Canada

¹ Articles 48(1) et (2), et 50(5) de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE).

² Article 10(5) de la Loi sur l'AE. La preuve doit reposer sur la prépondérance des probabilités, ce qui signifie qu'elle est plus probable qu'improbable.

³ *Canada (Procureur général) c Burke*, 2012 CAF 139.

⁴ Article 50(1) de la Loi sur l'AE.

et de présenter l'une des principales pièces d'identité désignées dans la lettre. Sinon, sa demande de prestations d'AE pourrait être annulée.

[19] L'appelant n'a pas répondu à cette lettre.

[20] Le 28 décembre 2017, la Commission a émis une lettre de décision (GD3-18). Dans cette lettre, elle a dit à l'appelant que sa demande de prestations d'AE ne pouvait pas être traitée parce qu'elle n'était pas en mesure de confirmer son identité.

[21] Le 11 janvier 2018, l'appelant a présenté certaines de ses pièces d'identité portugaises (GD3-19 et GD3-20) et a tenté d'expliquer qu'il avait demandé la citoyenneté canadienne, mais que cela prenait beaucoup de temps (GD3-21 et GD3-25). La Commission a dit à l'appelant qu'elle avait besoin d'une preuve de son statut juridique de la part d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (GD3-21).

[22] Lors d'un appel téléphonique de suivi avec l'appelant le 17 janvier 2018 (voir GD3-25), la Commission a expliqué que ses pièces d'identité portugaises n'étaient pas acceptables et a mentionné d'autres pièces d'identité principales qu'il pouvait présenter. L'appelant a dit qu'il n'avait aucune des pièces d'identité acceptables, mais qu'il attendait sa carte de résidence permanente. La Commission lui a dit de communiquer avec les services sociaux au sujet de son besoin criant d'aide financière parce que sa demande de prestations d'AE ne pouvait pas prendre effet sans une preuve d'identité en bonne et due forme.

[23] Le 20 janvier 2020, l'appelant a présenté sa carte de résidence permanente (GD3-28).

[24] J'estime que la période de retard de l'appelant est de deux ans, soit du **17 janvier 2018** (date à laquelle il a été avisé verbalement que sa demande de novembre 2017 ne pouvait pas prendre effet sans une pièce d'identité acceptable) au **20 janvier 2020** (date à laquelle il a présenté une pièce d'identité acceptable).

Question en litige n° 2 : Est-ce que l'appelant avait un motif valable pendant toute la période de retard?

[25] J'ai demandé pourquoi il a fallu attendre jusqu'au 20 janvier 2020 pour la présentation d'une forme acceptable de pièce d'identité primaire à la Commission.

[26] L. N. a fait les déclarations suivantes :

- L'appelant avait déjà reçu des prestations d'AE sans que son identité soit mise en doute. Les dossiers d'impôts qui se trouvent à RGD04-15 montrent qu'il a reçu des prestations d'AE en 2015 et en 2017 (avant sa demande en novembre 2017).
- Il a également reçu des prestations d'AE en 2018 et en 2019 sans que la question de son identité soit soulevée – même si sa demande de prestations de novembre 2017 avait été rejetée et que sa carte de résident permanent n'avait pas été délivrée avant avril 2019. Les dossiers d'impôts du RGD04-15 indiquent qu'il a reçu des prestations d'AE en 2018 (pour la demande à la fin de la saison d'aménagement paysager à l'automne 2018) et le T4E délivré à l'appelant montre les prestations d'AE qu'il a reçues en 2019 (RGD04-14).
- Il a toujours pu présenter une demande avec son NAS.
- La seule fois qu'il a eu un problème était pour sa demande de novembre 2017.
- L'appelant a d'abord tenté de régler le problème lui-même en se rendant à son bureau local de Service Canada, mais il n'a pas vraiment compris pourquoi la demande était différente et [traduction] n'« aboutissait pas ».
- Elle est une [traduction] « retraitée migratrice » et se trouve habituellement à l'extérieur du Canada de janvier à avril chaque année.
- Il n'avait pas d'argent et a dû demander de l'aide sociale parce qu'il ne pouvait pas régler le problème lui-même et qu'elle n'était pas là pour l'aider.
- Lorsqu'elle est revenue au Canada en avril 2018, il est venu la voir et lui a dit que sa demande de prestations d'AE de novembre 2017 avait été refusée et qu'il était dans une situation financière précaire.
- Il lui a fallu un certain temps pour faire des recherches et communiquer avec plusieurs agences afin de découvrir exactement quel était le problème et ce qui pouvait être fait pour le régler.

- Elle a fini par apprendre que l'appelant devait fournir une preuve de son statut d'immigrant reçu pour appuyer sa demande de résidence permanente.
- Toutefois, il n'avait pas [traduction] « une copie originale de son statut d'immigrant reçu ».
- Il est arrivé au Canada en 1974 alors qu'il était enfant avec sa mère et ses frères et sœurs. La copie originale était introuvable.
- Elle a donc dû présenter une demande pour obtenir une attestation du statut d'immigrant reçu de l'appelant.
- Lorsqu'elle l'a reçu, elle l'a présenté avec sa demande de carte de résident permanent en septembre 2018.
- Elle a également présenté une lettre d'appui énumérant toutes les variations du nom (7 au total) de l'appelant utilisées pendant qu'il était au Canada (RGD04-12).
- Pendant au moins six mois, il y a eu beaucoup de [traduction] « va et vient » avec la demande de carte de résident permanent présentée par l'appelant en raison de divers problèmes liés au nom de l'appelant – tous liés au fait que le nom sur ses documents d'immigrant reçu était différent du nom sur sa demande de résidence permanente.
- Ce problème est survenu parce que, en 1974, le nom de l'appelant était dans les documents d'immigration de sa mère lorsqu'il est venu au Canada (en utilisant le nom de famille de cette dernière), mais il a changé trois ans plus tard dans sa demande de NAS (en utilisant le nom de famille de son père) parce que ce dernier était son répondant (voir aussi la lettre du DGR 04-6).
- Elle a dû répondre à plusieurs demandes de renseignements au sujet des nombreux noms de l'appelant.
- Il a fallu [traduction] « plus de six mois » pour qu'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada reconnaisse que l'appelant était [traduction] « bien la personne qui utilisait tous les autres noms ».
- Sa carte de résident permanent a été délivrée en avril 2019.
- Il l'a reçu en juillet ou août 2019.
- Entre-temps, il a été admissible à des prestations d'AE et en a reçues dans le cadre de sa demande saisonnière d'automne-hiver 2018-2019.

- Lorsqu'il a reçu des prestations à l'automne 2018 (sans la carte), il a supposé que son dossier était [traduction] « à jour » et que la réception de la carte n'était [traduction] « qu'une formalité ».
- Lorsque sa carte de résident permanent est finalement arrivée, il a supposé que Service Canada était au courant parce qu'il avait été admissible à des prestations d'AE dans le cadre d'une nouvelle demande.
- Dans son esprit, [traduction] « cela relevait du gouvernement » et il pensait qu'il y aurait une [traduction] « connexion » automatique.
- Il croyait que tout était [traduction] « régularisé » dans le système d'AE et qu'il recevrait éventuellement les prestations auxquelles il aurait dû avoir droit pour sa demande de novembre 2017.
- Il a continué à travailler le plus possible, faisant de très longues heures comme à chaque année pendant la saison d'aménagement paysager.
- Cependant, à la fin de 2019, après avoir présenté sa demande saisonnière de prestations d'AE pour 2019-2020, il lui a dit qu'il n'avait toujours pas reçu de prestations d'AE pour sa demande de novembre 2017.
- Elle a immédiatement recommencé à faire des appels et à chercher les raisons pour lesquelles il n'avait pas encore touché à ses prestations.
- Elle a fini par apprendre qu'il devait se rendre à son bureau local de Service Canada et présenter sa carte de résident permanent afin de recevoir les versements pour sa demande de novembre 2017.
- Toutefois, lorsqu'il s'est présenté à son bureau de Services Canada, on lui a dit que la seule chose qu'il pouvait faire était de porter appel devant le Tribunal.
- Il n'a jamais abandonné sa demande de prestations de 2017 et croyait qu'il recevrait éventuellement les versements auxquels il était admissible une fois que le problème de ses différents noms serait réglé.

[27] J'estime que l'appelant avait un motif valable pendant toute la période de retard parce qu'il a agi comme une personne raisonnable et prudente l'aurait fait dans sa situation, pour

préservé son droit de demander des prestations d'AE à partir du 19 novembre 2017. Pour en arriver à cette conclusion, j'ai tenu compte des éléments suivants :

- a) L'appelant est un [traduction] « analphabète fonctionnel » et a besoin d'aide pour [traduction] « toute communication officielle » (RGD04-5).
- b) Ces circonstances sont tout à fait pertinentes à la situation de l'appelant, car cela explique son comportement. On ne peut pas les ignorer.
- c) Il a remis à la Commission toutes les pièces d'identité qu'il avait en janvier 2018.
- d) Il n'avait pas la capacité cognitive, les compétences en communication ou le niveau de littératie nécessaires pour pousser sa demande plus loin.
- e) Il était incapable de régler un problème de cette nature sans l'aide de sa tante. Il a demandé l'aide sociale parce qu'il a dû attendre qu'elle revienne au Canada et qu'elle puisse essayer de régler le problème pour lui.
- f) Lorsque L. N. est revenue au Canada en avril 2018, elle s'est rapidement mise au travail.
- g) Même si elle est une personne très compétente, elle a eu de la difficulté à aller au fond des choses. Il lui a fallu un certain temps pour déterminer exactement ce qu'il fallait faire avant même que l'appelant puisse demander sa carte de résident permanent, et plus de temps pour gérer le long processus de va-et-vient pour appuyer cette demande.
- h) Grâce aux efforts actifs et continus qu'elle a déployés depuis avril 2018, l'appelant a reçu sa carte de résident permanent en juillet ou août 2019.
- i) Il n'a pas tenté de présenter la carte à Service Canada parce qu'il avait déjà reçu des prestations d'AE pour une demande qu'il avait faite après celle qui avait été rejetée.
- j) Une personne ayant les niveaux limités de cognition et de littératie de l'appelant, et ses capacités de communication limitées aurait raisonnablement supposé que le fait de recevoir des prestations pour une nouvelle demande signifiait que le problème de la demande précédente avait été résolu et que le gouvernement finirait par le payer pour la demande de novembre 2017.
- k) Il était habitué que ce genre de choses prenne beaucoup de temps.
- l) Étant donné la longueur du processus et des nombreuses étapes pour sa demande de carte de résident permanent, il était raisonnable qu'il n'ait pas immédiatement fait de suivi auprès de Service Canada quand il a reçu la carte en juillet ou en août 2019.

- m) Toutefois, il n'a pas tardé trop longtemps avant de commencer à faire des demandes de renseignements à la hauteur de ses capacités. À la fin de novembre 2019, après avoir attendu environ trois mois pour recevoir ses prestations de 2017, il est retourné voir la seule personne qui l'aide avec ces démarches dans sa vie, c'est-à-dire sa tante. Il s'agissait d'une démarche raisonnable pour une personne ayant les capacités de l'appelant.
- n) Le moment était également opportun, car il coïncidait avec son prochain contact immédiat avec Service Canada, c'est-à-dire lorsqu'il a présenté une demande de prestations d'AE à la fin de la saison 2019.
- o) Une fois de plus, sa tante a été en mesure de déterminer ce qui était requis. Elle lui a demandé de se rendre à son bureau local de Service Canada, et c'est ce qu'il a fait (voir GD3-27). Elle lui a aussi dit d'apporter sa carte de résident permanent et de faire un suivi.
- p) Il a de la difficulté à comprendre les directives de Service Canada, mais il a agi rapidement lorsque sa tante lui a dit quoi faire et a présenté sa carte de résident permanent comme elle lui a dit de le faire.
- q) Pour une personne ayant des limitations intellectuelles, l'appelant a tout de même fait preuve d'une intention persistante d'aller de l'avant avec sa demande de novembre 2017 et a prudemment demandé l'aide de sa tante à cette fin.

[28] En résumé, je conclus que l'appelant avait un motif valable pour justifier le retard de janvier 2018 à juillet ou août 2019, car il a démontré qu'au cours de cette période, il a fait tout ce qu'il était personnellement capable de faire, puis sa tante a pris la relève dès qu'elle en a eu l'occasion en faisant un effort actif et continu pour obtenir les pièces d'identité demandées par la Commission. Je n'ai aucune hésitation à conclure qu'une personne raisonnable et prudente dans la situation de l'appelant, particulièrement compte tenu du niveau limité de ses capacités cognitives, de communication et de littératie, aurait agi de la même façon.

[29] Je conclus également que l'appelant avait un motif valable pour justifier le retard de juillet ou d'août 2019 à janvier 2020 parce qu'il a prouvé que, pendant cette période, il a établi le lien simple, mais logique entre le fait de recevoir des prestations d'AE pour sa nouvelle demande et le fait que les questions soulevées dans sa demande précédente étaient réglées. Même s'il

supposait qu'il recevrait ses prestations pour lesquelles il était admissible en temps opportun, il n'a attendu que relativement peu de temps pour vérifier cette hypothèse. Puis, en novembre 2019, il est retourné voir sa tante pour obtenir son aide afin de découvrir pourquoi il n'avait toujours pas reçu de prestations d'AE pour sa demande de novembre 2017. Les recherches et l'implication de cette dernière ont encore une fois réglé le problème. J'estime qu'une personne raisonnable et prudente dans la situation particulière de l'appelant, compte tenu du niveau limité de ses capacités cognitives, de communication et de littératie, aurait agi de la même façon.

[30] L'appelant a donc prouvé qu'il avait un motif valable pendant toute la période de retard de présentation des pièces d'identité demandées par la Commission.

CONCLUSION

[31] L'appel est accueilli.

[32] L'appelant a prouvé qu'il avait un motif valable pendant toute la période de retard de présentation des renseignements exigés par la Commission pour appuyer sa demande de prestations d'AE. Par conséquent, sa demande de prestations d'AE pour la période de prestations prenant effet le 19 novembre 2017 ne devrait pas être rejetée.

Teresa M. Day

Membre de la division générale – Section de l'assurance-emploi

DATE DE L'AUDIENCE :	Le 5 février 2021
MODE D'INSTRUCTION :	Téléconférence
COMPARUTIONS :	R. G., appelant L. N., représentante de l'appelant

