



Citation : *SL c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 889

Tribunal de la sécurité sociale du Canada
Division générale, section de l'assurance-emploi

Décision

Partie appelante : S. L.
Représentante ou représentant : Richard-Alexandre Laniel

Partie intimée : Commission de l'assurance-emploi du Canada

Décision portée en appel : Décision découlant de la révision (415349) datée du 30 mars 2021 rendue par la Commission de l'assurance-emploi du Canada (communiquée par Service Canada)

Membre du Tribunal : Josée Langlois

Mode d'audience : Vidéoconférence
Date de l'audience : Le 12 novembre 2021
Personnes présentes à l'audience : Appelant
Représentant de l'appelant
Date de la décision : Le 23 décembre 2021
Numéro de dossier : GE-21-1205

Décision

[1] L'appel est accueilli.

[2] Je conclus que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire judicieusement lorsqu'elle a réexaminé les deux demandes de prestations de l'appelant débutant respectivement le 27 août 2017 et le 22 juillet 2018.

APERÇU

[3] L'appelant a présenté deux demandes de prestations le 7 septembre 2017 et le 24 juillet 2018.

[4] Le 30 décembre 2020, la *Commission de l'assurance-emploi du Canada* (la Commission) a avisé l'appelant qu'elle ne pouvait lui verser des prestations à compter du 27 août 2017 parce qu'il exploitait une entreprise et qu'il n'était pas en chômage. Elle a également avisé l'appelant qu'il ne pouvait recevoir des prestations à compter du 22 juillet 2018 parce qu'il n'était pas en chômage.

[5] Le 30 mars 2021, la Commission a rendu une décision révisée indiquant qu'elle n'avait pas modifié sa décision initiale concernant le fait que l'appelant n'était pas en chômage (elle mentionne alors travail indépendant) et elle précise qu'il n'y a pas eu d'arrêt de la rémunération permettant d'établir une période de prestations dans chacun des dossiers. Pour la période débutant le 27 août 2017, la Commission indique également qu'elle pouvait réexaminer la période de prestations puisqu'elle était en présence de déclarations fausses ou trompeuses.

[6] L'appelant ne nie pas qu'il utilisait un téléphone cellulaire fourni par l'entreprise, mais il affirme qu'il en faisait un usage limité lorsqu'il ne travaillait pas. Il fait surtout valoir que l'avantage minime qu'il en retire est disproportionné lorsqu'il compare le désavantage qu'il subit de devoir rembourser les prestations reçues. En raison de ce mince avantage que représente l'utilisation du téléphone cellulaire, il estime qu'il y a eu un arrêt de la

rémunération et il mentionne contester également la question concernant les semaines de chômage. Essentiellement, il soutient qu'il était en chômage malgré qu'il exploitait une entreprise. En ce sens l'appelant mentionne qu'il était salarié, que son emploi est assurable et qu'il n'a reçu aucun bénéfice ou dividende mis à part son salaire.

[7] L'appelant soutient également que la Commission ne pouvait réexaminer la période de prestations débutant le 27 août 2017 parce qu'il n'a pas fait de déclarations fausses ou trompeuses.

[8] Je dois déterminer si l'appelant est admissible à recevoir des prestations pour les deux périodes de prestations. À cette fin, je devrai d'abord déterminer si la Commission était justifiée de réexaminer les périodes de prestations de l'appelant. Dans l'affirmative, je déterminerai s'il y a eu un arrêt de la rémunération pendant sept jours consécutifs alors que l'appelant utilisait un téléphone cellulaire fourni par l'entreprise et s'il était en chômage alors qu'il exploitait une entreprise.

[9] Concernant le pouvoir discrétionnaire du réexamen des deux périodes de prestations, c'est à la Commission qu'appartient l'évaluation des éléments pertinents et des éléments non pertinents et je pourrai intervenir que si elle n'a pas utilisé son pouvoir discrétionnaire conformément à la norme judiciaire.

QUESTION PRÉLIMINAIRE

[10] J'ai joint les deux dossiers de l'appelant, GE-21-1205 et GE-21-1557, parce que les appels soulèvent des questions de droit ou de faits qui leur sont communes et parce qu'une telle mesure ne risque pas de causer d'injustice aux parties. Cette manière de procéder permet une célérité dans le traitement des dossiers.

QUESTIONS EN LITIGE

[11] La Commission a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire du réexamen conformément à la norme judiciaire ? Pour y répondre, je dois répondre aux quatre questions suivantes :

- Des prestations ont-elles été versées contrairement à la structure de la Loi, tel que le prévoit les règles dont s'est dotée la Commission ?
- Une déclaration fautive ou trompeuse a-t-elle été faite concernant la période de prestations débutant le 27 août 2017 ?
- La Commission respectait-elle le délai lorsqu'elle a procédé au réexamen des périodes de prestations de l'appelant ?
- L'appelant aurait-il dû savoir qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit ?

[12] Si je conclus que la Commission était justifiée de réexaminer les périodes de prestations de l'appelant, je devrai également répondre aux deux questions suivantes :

- Y-a-t-il eu un arrêt de la rémunération pendant sept jours consécutifs pour les périodes débutant le 27 août 2017 et le 22 juillet 2018 ?
- La participation de l'appelant dans son entreprise était-elle si limitée qu'il n'effectuait pas des semaines entières de travail ?

ANALYSE

La Commission a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a réexaminé les dossiers de l'appelant ?

[13] La Cour a établi que les décisions discrétionnaires de la Commission ne peuvent être modifiées à moins qu'il puisse être démontré que la Commission a « exercé son pouvoir discrétionnaire de manière non conforme à la norme judiciaire ou qu'elle a agi de façon abusive ou arbitraire sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance ».¹

[14] Il incombe à la Commission de démontrer qu'elle a exercé judicieusement son pouvoir discrétionnaire. Agir de manière non conforme à la norme judiciaire peut signifier

¹ Tel qu'indiqué dans la décision suivante : *Uppal*, 2008 CAF 388 (CanLII).

agir de mauvaise foi, dans un but ou pour un motif incorrect, tenir compte de facteurs non pertinents, ne pas tenir compte d'un facteur pertinent ou agir de façon discriminatoire.²

[15] Le paragraphe 52(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* (la Loi) prévoit que la Commission « peut (...) examiner de nouveau toute demande au sujet de ces prestations » dans un délai de 36 mois. Le paragraphe 52(5) de la Loi indique que ce délai est de 72 mois lorsqu'une déclaration fautive ou trompeuse a été faite. Dans les deux cas, le réexamen est un pouvoir discrétionnaire.

[16] La Commission s'est dotée de règles dans le *Guide de la détermination de l'admissibilité* (Guide) afin de rendre des décisions cohérentes. Je ne suis pas liée par ces règles. Cependant, afin de déterminer si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire de réexamen de façon judiciaire, je dois déterminer si elle a exercé correctement ce pouvoir discrétionnaire ou si elle a agi abusivement.

[17] D'ailleurs, la Commission reconnaît son pouvoir discrétionnaire de réexamen dans ce Guide. En ce sens, la Cour a reconnu à diverses reprises que le fait pour la Commission de se doter de lignes directrices ou de guides en présence d'un pouvoir discrétionnaire permet de rendre ce pouvoir cohérent.³ Je ne peux modifier une décision discrétionnaire de la Commission que si elle a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon non conforme à la norme judiciaire ou qu'elle a agi de façon abusive sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Les règles dont s'est dotée la Commission

[18] La Commission s'est dotée d'une politique administrative afin de déterminer les circonstances lors desquelles elle peut user de son pouvoir discrétionnaire. La politique de réexamen est présentée au chapitre 17 du Guide. La Commission prévoit quatre étapes lui permettant de décider si elle procédera au réexamen :

² Ce principe est expliqué dans les décisions suivantes : *Dunham*, A-708-95 et *Purcell*, A-694-94.

³ Tel qu'indiqué dans les décisions suivantes : *Procureur général du Canada c Hudon*, 2004 CAF 22 et *Procureur général du Canada c Gagnon*, 2004 CAF 351.

- décider si la Commission exercera son pouvoir discrétionnaire en matière de réexamen (c'est-à-dire, si les renseignements présentés justifient un nouvel examen; si le nouvel examen donne lieu à un trop-payé ou à un moins payé; si elle dispose suffisamment de temps pour procéder aux quatre étapes);
- rendre une nouvelle décision;
- calculer le montant à recouvrer ou à payer; et
- informer le prestataire de sa décision.

[19] Lorsque la Commission a évalué si elle procéderait ou non au réexamen des dossiers de l'appelant, elle a déterminé que les renseignements présentés justifiaient un nouvel examen et qu'elle respectait le délai. Conformément à sa Politique, elle a rendu sa décision, elle a calculé le montant à être remboursé et elle a informé le prestataire de sa décision.

Les conditions requises selon le Guide de la détermination de l'admissibilité

[20] Selon la Commission, elle était en présence des conditions requises lui permettant de procéder au réexamen, soit l'arrêt de la rémunération (condition requise) et le fait que l'appelant est travailleur autonome (admissibilité aux prestations).

[21] Selon le Guide de la détermination de l'admissibilité, les conditions requises pour procéder à un nouvel examen incluent l'arrêt de la rémunération, mais peuvent également inclure également le fait d'être travailleur autonome si une des conditions requises est respectée.

[22] Effectivement, au chapitre 17.3.2.1 du Guide, la Commission indique qu'elle ne procédera au nouvel examen que si elle est en présence d'une des situations décrites au chapitre 17.3.3 de ce même Guide. La politique de réexamen de la Commission prévoit qu'elle procédera au réexamen dans les cas suivants :

1. il y a un moins-payé de prestations;

2. des prestations ont été versées contrairement à la structure de la Loi;
3. des prestations ont été versées à la suite d'une déclaration fausse ou trompeuse;
4. le prestataire aurait dû savoir qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit.

1. Moins-payé de prestations

[23] Selon le calcul effectué par la Commission, cette situation a généré un trop-payé de prestations d'un montant de 13 826 \$. La Commission demande à l'appelant de rembourser cette somme.

[24] Dans son argumentation, la Commission indique qu'elle peut réviser une période de prestations s'il y a un trop-payé ou un moins payé de prestations, je suis d'accord avec la Commission.

[25] Cependant, l'appelant a raison sur ce point précis : les titres du Guide indiquent que la Commission ne procédera au réexamen que dans les cas où il y a un moins-payé de prestations.

[26] Cela porte à confusion et est contraire à l'ensemble des explications présentées dans le Guide alors qu'il y est indiqué, à titre d'exemple, que la Commission calcule le montant à recouvrer ou à payer. En fait, ce que la Commission explique au paragraphe 17.3.3.1 du Guide, c'est qu'elle procède toujours au réexamen des dossiers qui ont engendré un moins-payé de prestations.

[27] Nous devons déduire que dans le cas d'un trop-payé de prestations, la Commission *peut* réexaminer le dossier tel que le prévoit l'article 52 de la Loi. Ce qui confirme de nouveau le caractère discrétionnaire de ses décisions portant sur le réexamen des périodes de prestations dans un délai de 36 mois comme dans un délai de 72 mois.

2. Structure de la Loi

[28] La Commission peut procéder à un nouvel examen lorsqu'une personne a ou n'a pas touché de prestations en raison des conditions requises ou lorsqu'elle est en présence d'une question d'admissibilité.

[29] À cet effet, au chapitre 17.3.1 du Guide, la Commission indique qu'une des conditions requises est lorsqu'un prestataire a subi un arrêt de la rémunération.

[30] Elle indique également que lorsqu'un prestataire est travailleur autonome, ce statut est inclus dans l'admissibilité aux prestations.

[31] Au chapitre 17.3.3.2 du Guide, la Commission indique qu'elle procédera à l'examen d'une demande lorsque des prestations ont été versées contrairement à la structure de la Loi. Elle précise que par « structure de la Loi », elle veut dire *les éléments essentiels à l'établissement d'une période de prestations et au versement de prestations*.

[32] Bien qu'elle indique qu'une période de prestations établie pour un travailleur autonome ne fait pas partie de la structure de la Loi, elle indique clairement que ces éléments *représentent des situations susceptibles de compromettre le versement de prestations* et que ces éléments *peuvent faire l'objet d'un nouvel examen s'ils respectent l'une des conditions énoncées dans la politique*.

[33] À titre d'exemple, si la Commission est en présence de déclarations fausses ou trompeuses, elle pourra alors réexaminer une période de prestations établie pour un travailleur autonome.

[34] L'appelant fait valoir que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a réexaminé l'état de chômage de l'appelant. Selon sa position, l'état de chômage n'est pas un élément structurel de la Loi. Il s'appuie sur une décision rendue par la division générale du Tribunal.⁴

⁴ *A.B. c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, TSS GE-21-650 et GE-21-654.

[35] Cette décision indique que l'état de chômage ne fait pas partie de la structure de la Loi, que la Commission n'a pas respecté ses propres règles et qu'elle n'a donc pas exercé son pouvoir discrétionnaire conformément à la norme judiciaire.

[36] Étant donné les faits présentés au dossier et l'explication actuelle du Guide, je ne peux appliquer ce même raisonnement au cas de l'appelant pour cet aspect puisque le Guide mentionne que la Commission peut évaluer une période de prestations pour un travailleur autonome dans certaines situations.

[37] Comme la Commission le fait valoir, elle était en présence d'une condition requise lorsqu'elle a rendu ses décisions portant sur l'arrêt de la rémunération et elle était en présence d'une question d'admissibilité lorsqu'elle a rendu ses décisions portant sur le travail indépendant. Elle pouvait procéder au réexamen en vertu de ce critère.

[38] Le Guide de la détermination de l'admissibilité prévoit que la Commission peut procéder au réexamen dans le cas d'un arrêt de la rémunération et si elle est en présence d'une condition requise, elle procédera au réexamen d'une période de prestations établie pour un travailleur autonome.

[39] En l'espèce, la Commission respectait ses propres règles lorsqu'elle a décidé de procéder au réexamen en vertu de ce critère.

3. Une déclaration fautive ou trompeuse a-t-elle été faite concernant la demande de prestations de l'appelant présentée le 27 août 2017 ?

[40] La Commission dispose d'un délai de 36 mois à partir du moment où les prestations ont été payées pour réexaminer toute demande de prestations. Si la Commission estime qu'une fautive déclaration a été faite, ce délai peut être prolongé à 72 mois.⁵

[41] Si elle réexamine une période de prestations selon le délai de 72 mois, la Commission n'a pas le fardeau de prouver que l'appelant a « sciemment » fait de fautes

⁵ Paragraphe 52(5) de la *Loi sur l'assurance-emploi* (la Loi).

déclarations pour procéder au réexamen ce qui est plutôt le fardeau qui lui incombe lorsqu'elle impose une pénalité.⁶ La Commission peut donc réexaminer une demande de prestations suivant ce délai si elle « estime » qu'une déclaration fausse ou trompeuse a été faite.⁷

[42] Le dossier démontre que l'appelant transmet ses déclarations du prestataire et qu'il répond « non » à la question « Êtes-vous un travailleur indépendant autre que dans la pêche ou sur une ferme? ». ⁸ De plus, il ne déclare pas le revenu qu'il reçoit à titre d'avantage, soit l'utilisation d'un téléphone cellulaire. À la question « Avez-vous reçu ou recevrez-vous d'autres sommes d'argent que celles déjà mentionnées », l'appelant répond « non ».

[43] Le 8 septembre 2017, l'appelant est questionné par un agent de la Commission. Il répond aux questions en indiquant que rien n'a changé dans sa relation employeur-employé depuis qu'il a parlé avec un agent la dernière fois. Il indique également qu'il n'y a pas de changement concernant le nombre d'actions qu'il détient dans l'entreprise depuis les 3 dernières années. Il détient 331/3% des actions.

[44] Le 4 septembre 2019, lors d'un entretien avec un agent de la Commission, l'appelant est questionné pour la première fois sur l'usage d'un téléphone cellulaire fourni par l'employeur. Il déclare alors qu'il en fait un usage personnel et aussi un usage pour le travail. Il indique alors qu'il utilise le téléphone cellulaire pour solliciter des clients pendant les temps « morts ».

[45] Lors de l'audience, l'appelant explique qu'il n'a pas déclaré ces éléments auparavant parce qu'il ne savait pas qu'il devait le faire. Il fait valoir qu'en 2017, l'entreprise a obtenu un crédit correspondant à deux mois de paiements de la part du

⁶ Voir la décision suivante : *Langelier* 2002 CAF 157.

⁷ Ce principe a été déterminé dans les décisions suivantes : *Dussault*, 2003 CAF 372 (CanLII) et *Procureur général du Canada c Pilote*, (1998) 243 N.R. 203 (CAF).

⁸ Pièce GD3-9.

fournisseur d'Internet et que l'entreprise n'a pas payé une somme monétaire pour l'usage de son téléphone cellulaire en août 2017 et septembre 2017.

[46] Dans la décision produite par l'appelant et rendue par la division générale du Tribunal, il est déterminé que la Commission n'était pas en présence d'une déclaration fausse ou trompeuse parce que l'appelant ne pouvait savoir qu'il faisait une déclaration fausse ou trompeuse.⁹

[47] L'appelant demande que cette décision, traitant un cas similaire au sien, soit appliqué exactement de la même manière.

[48] Sur ce point, je ne peux souscrire à cette interprétation générale puisque la jurisprudence nous enseigne qu'il n'est pas nécessaire que la déclaration fausse ou trompeuse émane de l'appelant. Il suffit que la Commission soit en présence d'une déclaration fausse ou trompeuse pour respecter ce critère.¹⁰

[49] Il est vrai que l'appelant n'a jamais été questionné sur l'usage du téléphone cellulaire dont il dispose, qu'il ne savait pas qu'il était considéré comme étant un travailleur indépendant, mais qu'il a déclaré qu'il exploitait une entreprise et qu'il a fourni tous les détails qu'il jugeait pertinents ou que la Commission lui a demandés.

[50] Cependant, il n'y a pas de notion d'intention coupable dans cette détermination. La Commission était en présence d'une déclaration fausse ou trompeuse. L'appelant a répondu « non » lorsqu'il a été questionné à savoir s'il était travailleur indépendant et il n'a pas non plus déclaré l'avantage dont il disposait, soit l'usage d'un téléphone cellulaire fourni à l'année par l'entreprise.

[51] L'appelant est travailleur indépendant au sens du même Guide et on retrouve cette définition dans les notions de base.

⁹ *A.B. c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, TSS GE-21-650 et GE-21-654

¹⁰ Ce principe est expliqué dans les décisions suivantes : *Dussault*, 2003 CAF 372 (CanLII) et *Procureur général du Canada c Pilote*, (1998) 243 N.R. 203 (CAF).

[52] Pour les fins de cette décision, je retiens la définition exposée à l'article 152.01 de la Loi pour établir ce qu'est un travailleur indépendant :

a) tout particulier qui exploite ou exploitait une entreprise;

b) tout employé qui n'exerce pas un emploi assurable par l'effet de l'alinéa 5(2)b).

[53] L'appelant exploitait une entreprise et il est un travailleur indépendant au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[54] Ensuite, l'appelant avait l'usage d'un téléphone cellulaire fourni par l'entreprise à l'année. Comme il l'a déclaré à la Commission, il en faisait un usage personnel et aussi un usage pour le travail. Pendant les périodes moins occupées, il utilisait parfois ce téléphone pour solliciter des clients.

[55] Lors de l'audience, l'appelant a expliqué que pendant les périodes où il était mis à pied, il n'utilisait ce téléphone cellulaire que pour lire les nouvelles et qu'il disposait d'un autre téléphone chez-lui.

[56] L'appelant soutient que cet avantage est minime et qu'il ne savait pas qu'il devait déclarer cet usage comme étant une rémunération reçue puisqu'aucun montant n'apparaît sur ses relevés de paie ou sur ses relevés fiscaux.

[57] Le paragraphe 52(5) de la Loi renvoie à une déclaration fausse ou trompeuse concernant une période de prestations. Cette disposition n'exige pas que cette fausse déclaration ait été faite par l'appelant en toute connaissance de cause.

[58] J'estime que la Commission était en présence d'une déclaration fausse ou trompeuse concernant la demande de prestations de l'appelant débutant le 27 août 2017.

La Commission respectait-elle le délai lorsqu'elle a procédé au réexamen des périodes de prestations de l'appelant ?

[59] La Commission dispose d'un délai de 36 mois à partir du moment où les prestations ont été payées pour réexaminer toute demande de prestations. En ce sens,

la Commission peut, à *tout moment au cours d'une période déterminée, réexaminer sa décision et, si elle décide qu'une personne a reçu une somme pour laquelle elle n'était pas qualifiée elle doit calculer le montant dû ou payable et en informer le prestataire.*¹¹

[60] Si la Commission estime qu'une fausse déclaration a été faite, ce délai peut être prolongé à 72 mois.¹²

[61] La Commission considère que l'appelant a fait une déclaration fausse ou trompeuse lorsqu'il n'a pas déclaré qu'il était travailleur indépendant et lorsqu'il n'a pas déclaré l'avantage dont il disposait, soit l'usage d'un téléphone cellulaire fourni par l'employeur.

[62] L'appelant soutient que la Commission ne pouvait pas réexaminer ses décisions dans un délai de plus de 36 mois. Précisément, il soutient que la Commission ne peut réclamer des prestations versées avant le 14 janvier 2018 parce qu'elle n'était pas en présence de déclarations fausses ou trompeuses.

[63] Dans le dossier GE-21-1557 dont la période de prestations débute le 22 juillet 2018, la Commission explique qu'elle a calculé le délai de 36 mois pour réexaminer le dossier de l'appelant de cette manière :

semaine codée 2271 (30 décembre 2020) + 1 semaine (délai d'envoi pour l'avis de décision) – 156 semaines (3 ans) = semaine codée 2116 (7 janvier 2018). La période de réexamen de trente-six (36) mois est du 7 janvier 2018 au 2 janvier 2021.

[64] Dans le dossier GE-21-1205, dont la période de prestations débute le 27 août 2017, la Commission explique qu'elle était en présence de déclarations fausses ou trompeuses et qu'elle a calculé le délai de 72 mois de cette manière :

¹¹ Tel qu'indiqué dans la décision suivante : *Brière c Procureur général du Canada*, A-637-86.

¹² Paragraphe 52(5) de la *Loi sur l'assurance-emploi* (la Loi).

semaine codée 2271 (30 décembre 2020) + 1 semaine (délai d'envoi pour l'avis de décision) – 312 semaines (6 ans) = semaine codée 1960 (11 janvier 2015).

[65] Je suis d'accord avec la Commission, étant donné qu'elle était en présence de déclarations fausses ou trompeuses, elle pouvait se prévaloir d'un délai de 72 mois pour examiner de nouveau la période de prestations de l'appelant débutant le 27 août 2017.

[66] Pour cette période de prestations, la décision a été rendue le 30 décembre 2020 et la Commission pouvait réexaminer les prestations émises rétroactivement jusqu'au 11 janvier 2015.

[67] Pour la période de prestations qui débute le 22 juillet 2018, la décision de la Commission a également été rendue le 30 décembre 2020 et, dans ce cas, la Commission calcule qu'elle pouvait réexaminer la période de prestations de l'appelant jusqu'au 7 janvier 2018 même en ne considérant pas qu'il avait fait de fausses déclarations.

[68] Puisque la Commission était en présence de déclarations fausses ou trompeuses, elle pouvait réexaminer la période de prestations débutant le 27 août 2017 jusqu'au 11 janvier 2015 et elle pouvait réexaminer la demande de prestations débutant le 22 juillet 2018 jusqu'au 7 janvier 2018.

[69] Je précise également que la Commission peut réviser des semaines de prestations incluses dans une demande de prestations.

[70] Je conclus que la Commission respectait le délai de 72 mois lui permettant de réexaminer la période de prestations débutant le 27 août 2017.

[71] J'estime également que la Commission respectait le délai de 36 mois pour la période de prestations débutant le 22 juillet 2018.

4. L'appelant aurait dû savoir qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit

[72] Le dernier critère dont s'est dotée la Commission dans son Guide la justifiant de procéder au réexamen d'une période de prestations, c'est lorsqu'un prestataire aurait dû savoir qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit. Sur cet aspect, je conclus que l'appelant ne pouvait présumer qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit pour les raisons suivantes.

[73] Il apparaît qu'avant même d'enquêter sur la situation de l'appelant, soit au moment de rendre sa décision initiale dans ce dossier, la Commission avait déjà contacté l'appelant à diverses reprises par le passé pour vérifier son statut d'exploitant d'une entreprise.

[74] Comme l'appelant en a témoigné, la Commission a d'abord vérifié le statut assurable de son emploi parce qu'il exploitait une entreprise. L'appelant demande des prestations chaque année de façon saisonnière et chaque année il est questionné par un agent et son statut est vérifié.

[75] Ainsi, chaque année l'appelant a déclaré qu'il exploitait une entreprise. Et chaque année, il a demandé de l'aide d'un agent de la Commission pour produire correctement ses déclarations. Si l'agent de la Commission n'a pas fourni les réponses adéquates au travailleur lui-même qui était en quête de réponses afin de faire correctement ses déclarations, il est hasardeux de rendre l'appelant responsable de cette situation : la Commission demande à l'appelant de rembourser des prestations pour une situation qu'elle a tolérée pendant de nombreuses années et qu'elle a elle-même vérifiée au gré du temps. Le statut de l'appelant n'était pas nouveau lorsqu'il a présenté sa demande de prestations le 7 septembre 2017.

[76] En ce sens, comme le fait valoir l'appelant, la Commission indique dans le Guide qu'elle ne réexaminera pas une période de prestations dans le cas d'une erreur qui lui est imputable :

Une erreur est imputable à la Commission si cette dernière disposait de tous les renseignements nécessaires pour prendre une décision, mais qu'elle n'en a pas tenu compte au moment de rendre sa décision finale. L'erreur peut avoir été commise dans le cadre du processus de règlement d'une demande, ou résulter de l'omission de consigner une décision dans le système informatique.

Si la Commission commet une erreur en refusant de verser des prestations, ces dernières seront payées. Si la Commission a autorisé à tort le versement de prestations, l'erreur sera corrigée sans toutefois créer un trop payé. La seule exception concerne les cas où l'erreur de la Commission donne lieu à une décision qui se veut contraire à la structure de la Loi. La Commission devra alors corriger son erreur de façon rétroactive, même si cela entraîne un trop-payé.¹³

[77] En ce sens, les décisions ne sont pas contraires à la structure de la Loi. La Commission était en présence d'une condition requise dans ses décisions portant sur l'arrêt de la rémunération et elle était en présence d'une question d'admissibilité dans ses décisions portant sur le travail indépendant, ce qui justifie la création d'un trop-payé.

[78] Cependant, je suis convaincue que l'appelant ne pouvait présumer qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit.

[79] D'abord, tel que mentionné plus haut, l'appelant demande des prestations de façon saisonnière chaque année, il fait d'ailleurs valoir que la Commission a communiqué avec lui en 2016 afin de s'assurer de son état de chômage parce qu'elle connaissait la nature de la relation employeur-employé et sa participation à l'actionnariat de l'entreprise.

[80] En l'espèce, sur la question du travail indépendant : l'appelant a déclaré à la Commission qu'il exploitait une entreprise. La Commission a vérifié le statut assurable de son emploi et, au fil des années, l'appelant a discuté avec la Commission sur le fait qu'il exploitait une entreprise et sur la manière de faire ses déclarations.

¹³ *Guide de la détermination de l'admissibilité*, consulté en ligne : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/rapports/guide.html>

[81] Sur sa demande de prestations présentée le 7 septembre 2017, l'appelant a clairement déclaré qu'il exploitait une entreprise pour laquelle il travaillait.¹⁴ Le 8 septembre 2017, lorsqu'un agent de la Commission lui a demandé si quelque chose avait changé en comparaison aux trois dernières années concernant la relation employeur-employé, sa part de 331/3% dans l'entreprise ou autres conditions sur l'assurabilité de son emploi, l'appelant a répondu « non » et il a précisé que la situation n'avait pas changée.

[82] L'appelant a déclaré qu'il exploitait une entreprise et je suis d'avis qu'il ne savait pas qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit. Je souhaite également élaborer plus loin sur la clarté des questions que lui a posée la Commission.

[83] Mais avant, sur la question de l'usage d'un téléphone cellulaire par l'appelant, avantage considéré comme étant une rémunération¹⁵, le dossier de la Commission démontre que l'appelant transmet ses déclarations du prestataire et qu'il répond qu'il n'a pas reçu d'autre rémunération pendant sa période de mise à pied. À la question « Avez-vous reçu ou recevrez-vous d'autres sommes d'argent que celles déjà mentionnées », l'appelant ne déclare pas l'avantage d'un téléphone cellulaire qui lui est fourni par l'employeur.

[84] Comme il le fait valoir, l'usage du téléphone cellulaire est un avantage qui est considéré comme étant une rémunération au sens du Règlement, mais ce n'est pas un montant d'argent qu'il reçoit. Aucun montant relié à cet avantage n'apparaît non plus sur ses talons de paie ou sur ses relevés fiscaux.

[85] Je suis d'accord avec l'appelant sur cet aspect, non pas tellement sur la détermination à savoir si l'usage d'un téléphone cellulaire correspond bien à une rémunération au sens du Règlement, mais sur l'ambiguïté de la question. La question à

¹⁴ Pièce GD3-8.

¹⁵ Alinéa 35(10)d) du *Règlement sur l'assurance-emploi* (le Règlement).

laquelle l'appelant devait répondre n'était pas sans ambiguïté et il est vrai que « Tout doute découlant de l'ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur du prestataire ».¹⁶

[86] La question de la rémunération telle que posée par la Commission dans son formulaire de déclaration du prestataire est ambiguë; l'interprétation est incertaine. Même pour une personne raisonnable qui contacte la Commission chaque année pour s'assurer de bien déclarer ses revenus. Et, comme l'appelant le fait valoir, en aucun moment avant 2019 il n'a pas été clairement informé que l'usage d'un téléphone cellulaire fourni par l'entreprise est une rémunération. La question de la Commission ne l'indique pas clairement.

[87] Il en est de même pour la question du travail indépendant alors que l'appelant a clairement déclaré qu'il exploitait une entreprise.

[88] En répondant « non » à la question lui demandant s'il avait travaillé ou touché un salaire pendant la période visée et en ne cochant pas qu'il était travailleur indépendant malgré qu'il avait coché qu'il exploitait une entreprise, je suis convaincue que l'appelant ne pouvait présumer qu'il recevrait des prestations auxquelles il n'avait droit. Cette question demeure ambiguë.

[89] Il faut dire que dans les faits, je suis d'accord avec l'appelant, l'usage d'un téléphone cellulaire ne correspond pas à une somme d'argent réelle qu'il reçoit et celle-ci n'est pas déclarée par le comptable sur ses relevés de paie ou sur ses relevés fiscaux.

[90] Comme l'appelant le fait valoir, même l'alinéa 35(10)d) du Règlement n'indique pas clairement que l'usage d'un téléphone cellulaire fourni par l'employeur est considéré comme étant une rémunération au sens du *Règlement sur l'assurance-emploi*.

[91] Ce qui veut dire qu'en l'absence d'explications plus précises par la Commission sur son formulaire de déclarations du prestataire, elle s'attend à ce qu'un prestataire lise la jurisprudence sur le sujet, ce qui m'apparaît encore une fois hasardeux. La question

¹⁶ *Abraham c Procureur général du Canada*, [1983] 1 RCS 2.

posée ne mentionne pas l'usage d'un téléphone ou d'un véhicule fourni par l'employeur. Même si cet avantage constitue une rémunération, cette question n'est pas simple.

[92] Cependant, on pourrait s'attendre à ce qu'un prestataire contacte la Commission pour s'informer sur la manière de procéder comme une personne raisonnable le ferait.

[93] C'est ce que l'appelant a fait. Il s'est informé, la Commission a également vérifié son statut au gré des années.

[94] Chaque cas doit être évalué en lui-même, mais concernant les deux cas dont il est question, je suis d'avis qu'étant donné les faits présentés, soit les déclarations précises de l'appelant concernant l'exploitation de son entreprise, l'information qu'il a fourni concernant son statut, les vérifications faites par la Commission et l'ambiguïté des questions auxquelles il devait répondre, je ne peux conclure qu'il savait qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit.

[95] En exerçant son pouvoir discrétionnaire, la Commission doit s'assurer de ne pas créer indûment des trop-payés lorsqu'un prestataire a reçu des prestations et que cette situation est indépendante de sa volonté. La Commission le reconnaît elle-même dans son Guide.

[96] Je ne peux que conclure que la Commission était en présence de tous les éléments nécessaires au moment où elle a rendu sa décision initiale. Elle était en présence de tous ces éléments depuis au moins 2016 et elle savait que l'appelant exploitait une entreprise. Elle avait vérifié le statut de l'appelant par diverses méthodes au gré des années et l'appelant a été contacté par la Commission ou il a contacté lui-même la Commission à chaque période de prestations afin de s'assurer de remplir correctement ses déclarations. La Commission ne peut changer d'avis au détriment de l'appelant sans considérer les impacts que cette situation engendre.

[97] En ce sens, le dossier ne démontre pas que la Commission a évalué des circonstances atténuantes lorsqu'elle a rendu ses décisions.

[98] Les faits démontrent qu'en aucun moment la Commission n'a posé clairement la question des avantages reçus à l'appelant avant 2019, tel que l'usage d'un téléphone cellulaire, malgré toutes les interventions et la mise à jour de son dossier d'exploitant d'une entreprise au fil du temps. L'appelant a été transparent et il a fait parvenir tous les documents demandés par la Commission avant 2017 afin de régulariser son statut et faire des déclarations exactes. La Commission a mis à jour le statut de l'appelant, elle l'a vérifié et, en 2017, l'appelant a répondu à l'agent de la Commission qu'il n'y avait pas de changement à sa situation.

[99] La Commission a toléré la situation en intervenant aussi tardivement alors qu'elle était en présence de tous les éléments pour le faire au moment de la mise à jour du dossier de l'appelant en 2016.

[100] Après toutes les questions auxquelles il a été soumis, les vérifications dont ses demandes de prestations ont fait l'objet au fil du temps et en raison de la manière dont les questions étaient formulées sur les déclarations du prestataire, je suis d'avis que l'appelant ne pouvait savoir qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit. Au contraire, l'appelant a été transparent au sujet de l'entreprise qu'il exploite.

[101] Je conclus que l'appelant ne pouvait présumer qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit.

Donc, la Commission a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a réexaminé les dossiers de l'appelant ?

[102] La Commission reconnaît elle-même que c'est pour rendre des décisions uniformes et justes et empêcher la création de trop-payés versés pour une raison indépendante de la volonté d'un prestataire qu'elle s'est dotée d'une politique d'examen.

[103] Comme mentionné plus haut, agir de manière non conforme à la norme judiciaire peut signifier agir de mauvaise foi, dans un but ou pour un motif incorrect, tenir compte

de facteurs non pertinents, ne pas tenir compte d'un facteur pertinent ou agir de façon discriminatoire.¹⁷

[104] Je suis d'avis que la Commission n'a pas tenu compte de tous les facteurs pertinents lorsqu'elle a décidé d'exercer son pouvoir discrétionnaire de réexamen. La Commission avait vérifié le statut de l'appelant au gré des années et spécialement en 2016. Elle ne peut agir rétroactivement alors qu'elle avait procédé à des vérifications, qu'elle connaissait le statut d'exploitant d'une entreprise de l'appelant et qu'elle a toléré cette situation.

[105] De plus, cette situation a engendré des difficultés financières à l'appelant qui, comme il l'a expliqué lors de l'audience, exploite une entreprise et reçoit un salaire annuel d'environ 40 000 \$. Aux prises avec ces difficultés, l'appelant envisage de cesser d'exploiter son entreprise et de se trouver un emploi comme salarié chez un employeur.

[106] En décidant de réexaminer les deux dossiers de l'appelant, la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire parce qu'elle n'a pas considéré tous les éléments pertinents avant de rendre ses décisions.

[107] Cette situation a engendré un versement excédentaire de 13 826 \$. La Commission a joint un détail des montants à rembourser, mais j'irai même jusqu'à dire que la Commission n'a pas expliqué à l'appelant les motifs qu'elle a considérés lui permettant de procéder au réexamen.

[108] Le réexamen par la Commission est un pouvoir discrétionnaire, peu importe si elle rend ses décisions dans un délai de 36 mois ou de 72 mois. En ne tenant pas compte de toutes les circonstances pertinentes au moment d'exercer son pouvoir discrétionnaire, la Commission a agi arbitrairement.

[109] Pour cette raison, je conclus qu'elle n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire conformément à la norme judiciaire.

¹⁷ Ce principe est détaillé dans les décisions suivantes : *Dunham*, A-708-95 et *Purcell*, A-694-94.

CONCLUSION

[110] L'appel est accueilli.

Josée Langlois

Membre, Division générale - Section de l'assurance-emploi