



[TRADUCTION]

Citation : *DP c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 TSS 880

Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

Décision

Partie appelante : D. P.

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

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du 11 mars 2022
(GE-22-542)

Membre du Tribunal : Charlotte McQuade

Mode d'audience : Téléconférence

Date de l'audience : Le 12 juillet 2022

Personne présente à l'audience : Appelant

Date de la décision : Le 6 septembre 2022

Numéro de dossier : AD-22-199

Décision

[1] L'appel est accueilli.

[2] La division générale n'a pas respecté un processus équitable en ne donnant pas au prestataire la possibilité d'examiner les observations supplémentaires de la Commission de l'assurance-emploi du Canada et d'y répondre avant de rendre sa décision.

[3] L'affaire est renvoyée à la division générale pour réexamen.

Aperçu

[4] D. P. est le prestataire. Il a été mis à pied le 25 février 2020 et a demandé des prestations régulières de l'assurance-emploi le 28 février 2020. La Commission a commencé sa période de prestations le 1^{er} mars 2020 et a décidé qu'il était admissible à 36 semaines de prestations régulières.

[5] Après le versement de la totalité de ces prestations, le prestataire a demandé une révision à la Commission, soutenant que sa demande aurait dû être établie comme demande de prestation d'assurance-emploi d'urgence. Il pensait que cela le rendrait admissible à des semaines supplémentaires de prestations. La Commission a décidé que la demande avait été établie à juste titre comme demande de prestations régulières de l'assurance-emploi.

[6] Le prestataire a fait appel de la décision de la Commission auprès du Tribunal. La division générale a décidé que la demande du prestataire n'aurait pas pu être établie comme une demande de prestation d'assurance-emploi d'urgence parce que, pour que cela soit possible, sa période de prestations devait avoir commencé à partir du 15 mars 2020. De même, le prestataire avait demandé la prestation d'assurance-emploi d'urgence après la date limite pour le faire. La division générale a également décidé que le prestataire ne pouvait pas recevoir plus de 36 semaines de prestations régulières de l'assurance-emploi.

[7] Le prestataire a porté la décision de la division générale en appel. Il soutient que la division générale a commis des erreurs de droit ou de compétence et qu'elle a procédé de façon injuste.

[8] Les parties sont d'accord pour dire que la division générale a omis de respecter un processus équitable en ne donnant pas au prestataire l'occasion d'examiner les observations supplémentaires de la Commission et d'y répondre avant de rendre sa décision¹.

[9] Comme le prestataire n'a pas eu une audience équitable, le dossier est incomplet. Je renvoie donc l'appel à la division générale pour réexamen.

Questions préliminaires

[10] Le prestataire a demandé que je rejette les observations de la Commission et que j'accueille son appel, ainsi que toutes les réparations qu'il demande au motif que la Commission n'était pas présente à l'audience de la division d'appel. Il affirme que cela se produirait dans toute autre procédure judiciaire.

[11] Je ne peux pas accéder à la demande du prestataire. Je n'ai pas le pouvoir d'obliger la Commission à participer à l'audience ou de rejeter les observations de la Commission et d'accueillir l'appel du prestataire simplement parce que la Commission n'était pas présente.

[12] Il n'y a pas de nouvelle preuve fournie à une audience de la division d'appel et la Commission, comme c'est le cas pour toutes les parties, peut choisir d'y assister ou non. La Commission n'est pas tenue de présenter des observations orales en plus de ses observations écrites.

[13] L'appel du prestataire peut être accueilli seulement s'il peut prouver que la division générale a commis une erreur susceptible de révision². Le fait que la

¹ Ces observations supplémentaires sont présentées dans le document GD6 du dossier d'appel.

² Voir l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*. Cet article explique que les seules erreurs susceptibles de révision dont la division d'appel peut tenir compte sont de savoir si la division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé

Commission ait omis d'assister à l'audience de la division générale n'est pas une raison prévue par la loi pour accueillir l'appel du prestataire.

[14] De plus, l'absence de la Commission ne compromet en aucune façon l'équité de l'audience de la division d'appel. Il incombe au prestataire de prouver que la division générale a commis une erreur susceptible de révision. La Commission n'a aucune obligation de réfuter les allégations du prestataire selon lesquelles la division générale a commis une erreur susceptible de révision.

Questions en litige

[15] Voici les questions en litige dans le cadre du présent appel :

- a) La division générale a-t-elle omis de respecter un processus équitable en ne rejetant pas la preuve et les observations de la Commission et en accueillant l'appel du prestataire au motif que la Commission n'était pas présente à l'audience de la division générale?
- b) La division générale a-t-elle omis de respecter un processus équitable en ne donnant pas au prestataire l'occasion d'examiner les observations supplémentaires de la Commission et d'y répondre avant de rendre sa décision?
- c) La division générale a-t-elle commis une erreur de droit lorsqu'elle a décidé que la demande du prestataire ne pouvait être établie comme demande de prestation d'assurance-emploi d'urgence?
- d) La division générale a-t-elle commis une erreur de droit lorsqu'elle a décidé que le prestataire était admissible à seulement 36 semaines de prestations régulières de l'assurance-emploi?

d'exercer sa compétence; qu'elle a commis une erreur de droit ou qu'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.

- e) La division générale a-t-elle commis une erreur de compétence?
- f) Si la division générale a commis une erreur, comment devrait-elle donc être corrigée?

Analyse

[16] Le prestataire a été mis à pied le 25 février 2020 et a demandé des prestations régulières de l'assurance-emploi le 28 février 2020. La Commission a commencé sa période de prestations le 1^{er} mars 2020.

[17] La Commission a décidé, en fonction d'un taux de chômage de 7,5 % pour la région où le prestataire vivait pendant la semaine du 1^{er} mars 2020, lorsque sa période de prestations a commencé, et en fonction des 1688 heures d'emploi assurable que le prestataire avait accumulées au cours de sa période de référence, que selon la loi, il était admissible à 36 semaines de prestations régulières³.

[18] Après la fin des 36 semaines de prestations, le 14 décembre 2021, le prestataire a demandé une révision de la part de la Commission, soutenant que sa demande aurait dû être établie comme une demande de prestation d'assurance-emploi d'urgence. La Commission a établi que la demande avait bien été établie comme une demande de prestations régulières de l'assurance-emploi et que le prestataire ne pouvait pas recevoir plus de 36 semaines de prestations. Le prestataire a fait appel de la décision de la Commission devant le Tribunal.

[19] La division générale a décidé que la demande du prestataire n'aurait pas pu être établie comme une demande de prestation d'assurance-emploi d'urgence pour deux raisons. Premièrement, pour être admissible à cette prestation, le prestataire devait être une personne qui pouvait voir établie à son profit une période de prestations

³ Selon l'article 12(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le nombre maximal de semaines pour lesquelles des prestations régulières de l'assurance-emploi peuvent être versées au cours d'une période de prestations est calculé en fonction du nombre d'heures d'emploi assurables accumulées au cours de la période de référence et du taux régional de chômage applicable à la partie prestataire. Voir également la page GD4-9 du dossier d'appel, qui présente le tableau de l'annexe I de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui établit le nombre de semaines de prestations auxquelles une partie prestataire est admissible, compte tenu de son nombre d'heures d'emploi assurable et du taux régional de chômage.

régulières à partir du 15 mars 2020, et sa période de prestations a commencé avant cette date⁴.

[20] Deuxièmement, le prestataire avait demandé la prestation d'assurance-emploi d'urgence après la date limite du 2 décembre 2020 pour la présentation d'une telle demande⁵.

[21] La division générale a également décidé que le prestataire était admissible à 36 semaines de prestations régulières de l'assurance-emploi en fonction du taux régional de chômage de 7,5 % pour la semaine précédant la semaine au cours de laquelle la période de prestations commence et des 1688 heures d'emploi assurable que le prestataire a obtenues au cours de sa période de référence.

[22] Le prestataire soutient que la division générale a commis une erreur de droit ou de compétence en utilisant le taux de chômage pour la semaine précédant celle au cours de laquelle sa période de prestations a commencé. Il affirme qu'il demande habituellement des prestations d'assurance-emploi deux à quatre semaines après avoir été mis à pied, mais que cette fois-ci, la Commission lui a dit de présenter sa demande le plus tôt possible. Ainsi, il soutient que l'on devrait utiliser le taux de chômage applicable de deux à quatre semaines après le dépôt de sa demande.

[23] Le prestataire fait également valoir que la division générale a commis une erreur de droit ou une erreur de compétence parce qu'elle n'a pas tenu compte de ce qui suit :

- Le fait qu'il a été mis à pied en raison de la Covid-19. Le gouvernement offrait de l'aide en raison de la pandémie et pourtant il n'a rien reçu de tout cela.
- Le fait qu'il a trop payé en cotisations d'assurance-emploi et du Régime de pensions du Canada pendant des années et qu'en remplissant sa déclaration de revenus sept ans plus tard, on lui ait refusé un remboursement de ces paiements excédentaires parce qu'il n'avait pas respecté un délai de prescription.

⁴ Voir le paragraphe 13 de la décision de la division générale.

⁵ Voir le paragraphe 16 de la décision de la division générale.

- Le fait qu'il a cotisé à l'assurance-emploi pendant des années, qu'il n'a pas touché de l'assurance-emploi de façon régulière et que lorsqu'il en a besoin, il ne peut pas la toucher.

[24] Le prestataire soutient également que la division générale a manqué à l'équité procédurale de deux façons :

- En ne rejetant pas la preuve et les observations de la Commission et en accueillant son appel au motif que la Commission n'était pas présente à l'audience.
- En ne lui donnant pas la possibilité d'examiner les observations supplémentaires de la Commission et d'y répondre avant de rendre sa décision⁶.

[25] Je vais d'abord examiner les arguments du prestataire relativement à l'équité procédurale.

Absence de la Commission à l'audience de la division générale

[26] La division générale n'a pas omis de respecter un processus équitable en ne rejetant pas la preuve et les observations de la Commission et en accueillant l'appel du prestataire simplement parce que la Commission n'était pas présente à l'audience.

[27] Le prestataire fait valoir que dans toute autre procédure judiciaire, si une partie ne se présente pas, sa preuve et ses observations sont rejetées. Il maintient que son audience n'était pas équitable parce qu'il n'a pas pu poser des questions à la Commission à propos de ses documents.

[28] Le prestataire affirme que si la Commission avait été présente, il aurait pu lui poser des questions au sujet du fait qu'on l'a contraint à demander des prestations plus tôt qu'il ne l'aurait fait normalement. Il aurait également demandé quel était le taux régional de chômage quatre semaines après sa demande. En outre, il aurait demandé

⁶ Voir le document GD6 du dossier d'appel.

quelles étaient les prolongations accordées à l'égard des semaines de prestations en raison de la pandémie.

[29] Le droit à une audience équitable devant le Tribunal comprend certaines protections procédurales comme le droit à un décideur impartial et le droit d'une partie d'être entendue, de connaître la preuve contre elle et d'avoir la possibilité d'y répondre.

[30] Toutefois, l'équité procédurale ne comporte pas d'obligation pour la Commission de se présenter à l'audience. La Commission est une partie à l'appel et peut choisir de participer ou non à l'audience.

[31] La division générale n'a pas le pouvoir d'exiger qu'une partie, y compris la Commission, se présente à une audience. Si une partie omet de se présenter à l'audience, la division générale peut procéder en son absence, si la ou le membre est convaincu que la partie absente a reçu l'avis d'audience⁷.

[32] Le « dossier de révision » de la Commission contient des preuves. À titre d'exemple, il comprend la demande de prestations du prestataire et son relevé d'emploi, et les renseignements sur lesquels on s'est fondé pour déterminer le taux régional de chômage dans la région où le prestataire réside⁸.

[33] Bien que personne de la Commission n'ait témoigné directement concernant la preuve versée au dossier de révision et que le prestataire n'ait pas eu la possibilité de contre-interroger la Commission au sujet de sa preuve, le Tribunal a tout de même le droit d'examiner cette preuve. En effet, la division générale n'est pas liée par les règles de preuve strictes qui s'appliquent aux tribunaux criminels ou civils. La division générale peut recevoir des preuves documentaires même si personne n'est présent pour témoigner au sujet de ces documents⁹.

⁷ Voir l'article 12(1) du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*.

⁸ Voir le document GD3 du dossier d'appel.

⁹ Voir la décision *Caron c Canada (Procureur général)*, 2003 CAF 254. Voir également la décision *Dumlu c Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 195 (CanLII).

[34] Il n'y a pas eu manquement à l'équité procédurale, donc, parce que la division générale a examiné la preuve de la Commission.

[35] La division générale n'a pas non plus manqué à l'équité procédurale en omettant de rejeter les observations de la Commission¹⁰. Les observations ne sont pas des preuves, mais plutôt des arguments au sujet des questions qui font l'objet de l'appel.

[36] Il n'y a aucune exigence procédurale qui oblige la Commission, ou toute partie, à faire ses observations oralement, ainsi que par écrit.

[37] Cependant, j'ai décidé que la division générale a omis de respecter un processus équitable d'une autre manière.

Aucune possibilité d'examiner les observations supplémentaires de la Commission et d'y répondre

[38] Le prestataire soutient que la division générale n'a pas respecté un processus équitable parce qu'il n'a pas eu la possibilité d'examiner les observations supplémentaires de la Commission et d'y répondre avant que la décision de la division générale soit rendue.

[39] La Commission reconnaît que la division générale n'a pas respecté un processus équitable parce qu'elle n'a pas accordé au prestataire un délai raisonnable, après avoir reçu les observations supplémentaires, pour déposer ses propres observations supplémentaires, au besoin¹¹.

[40] J'accepte le fait que la division générale n'a pas respecté un processus équitable.

[41] L'une des questions faisant l'objet de l'appel était celle de savoir si le prestataire était admissible à plus de 36 semaines de prestations régulières de l'assurance-emploi.

¹⁰ Voir les documents GD4 et GD6 du dossier d'appel.

¹¹ Voir la page AD2-3 du dossier d'appel.

[42] Le nombre de semaines de prestations auquel une partie prestataire est admissible est calculé par rapport au taux régional de chômage qui s'applique à cette personne et au nombre d'heures d'emploi assurable qu'elle a au cours de sa période de référence¹².

[43] La Commission avait utilisé le taux régional de chômage pour la semaine au cours de laquelle la période de prestations du prestataire devait commencer pour calculer le nombre de semaines de prestations auquel il était admissible.

[44] À la demande de la division générale, la Commission lui a fourni des observations supplémentaires comportant des preuves au sujet du taux régional de chômage pour la semaine précédant celle du début de la période de prestations du prestataire. Les observations supplémentaires de la Commission incluaient des renseignements selon lesquels le taux régional de chômage pour la semaine précédant celle du début de la période de prestations était le même taux de 7,5 % que celui pour la semaine au cours de laquelle la période de prestations a commencé. Les observations supplémentaires comprenaient aussi une explication de la façon dont le taux a été calculé et un argument selon lequel le prestataire demeurerait admissible à seulement 36 semaines de prestations¹³.

[45] La Commission a fourni les observations supplémentaires au Tribunal à temps avant l'échéance du 9 mars 2022¹⁴. Cependant, le Tribunal n'a pas envoyé de copie de ces observations au prestataire avant l'audience.

[46] Pendant l'audience, le prestataire a demandé au membre de la division générale si la Commission avait répondu aux renseignements demandés par le membre. Celui-ci a brièvement abordé le contenu des observations supplémentaires, expliquant que le taux de chômage fourni pour la semaine précédant la semaine du début de la période de prestations était le même que le taux pour la semaine au cours de laquelle la

¹² Voir l'article 12(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

¹³ Voir le document GD6 du dossier d'appel.

¹⁴ Voir le document GD5 du dossier d'appel.

période de prestation a commencé; la position de la Commission est donc demeurée la même, à savoir qu'il était admissible à 36 semaines de prestations¹⁵.

[47] Le prestataire n'a pas reçu de copie de ces observations supplémentaires pendant l'audience pour les examiner. La division générale a bien fourni les observations au prestataire le lendemain de l'audience, mais ne lui a pas donné l'occasion de répondre, avant de rendre sa décision.

[48] Les observations supplémentaires de la Commission comprenaient des renseignements pertinents au sujet du taux de chômage pour la semaine précédant la semaine au cours de laquelle la période de prestations a commencé, des renseignements concernant la façon dont ce taux avait été calculé et des observations à propos du nombre de semaines de prestations auquel le prestataire était admissible.

[49] Les principes de « justice naturelle » ont trait à l'équité procédurale. L'un de ces principes est qu'une partie a le droit de connaître les arguments avancés contre elle et d'avoir une possibilité raisonnable de répondre.

[50] Le membre de la division générale a donné au prestataire une brève explication orale du contenu des observations supplémentaires. Il se peut que le membre de la division générale ait conclu, de bonne foi, qu'il n'était pas nécessaire de fournir également au prestataire une copie des observations supplémentaires, puisque les renseignements au sujet du taux régional de chômage pour la semaine précédant la semaine au cours de laquelle la période de prestations a commencé n'auraient pas changé le résultat concernant le nombre de semaines de prestations auquel le prestataire était admissible.

[51] J'affirme respectueusement que ce n'était pas à la division générale d'émettre des hypothèses au sujet de ce que le prestataire aurait dit s'il avait examiné les observations supplémentaires ou de s'interroger pour savoir si cet argument aurait eu

¹⁵ C'est ce que j'ai entendu en écoutant l'enregistrement audio de l'audience de la division générale aux environs de 17 min 13 s

une incidence sur le résultat final. Le prestataire a le droit de prendre connaissance des arguments avancés contre lui et d'avoir une possibilité raisonnable de répondre.

[52] Le défaut d'accorder au prestataire la possibilité d'examiner les observations supplémentaires de la Commission et d'y répondre avant que la décision ne soit rendue était un manquement à l'équité procédurale.

[53] Comme la division générale n'a pas agi de manière équitable, je peux intervenir dans la présente affaire¹⁶. Puisque j'ai conclu que la division générale avait fait une erreur, il n'est pas nécessaire que j'examine les autres arguments du prestataire.

Correction de l'erreur

[54] Pour corriger l'erreur de la division générale, je peux rendre la décision qu'elle aurait dû rendre. Je peux également renvoyer la présente affaire à la division générale pour un nouvel examen¹⁷.

[55] La Commission soutient que puisque le prestataire n'a pas eu la possibilité de défendre pleinement sa cause, elle devrait faire l'objet d'une nouvelle audience. Cependant, elle fait également valoir, au cas où la division d'appel déciderait qu'elle peut rendre la décision que la division générale aurait dû rendre, que cette dernière n'a commis aucune erreur de fait ou de droit lorsqu'elle a décidé que le prestataire était admissible à seulement 36 semaines de prestations.

[56] Le prestataire affirme que puisque la division générale a commis une erreur, la solution pour corriger cette erreur est qu'on devrait lui accorder de 16 à 18 semaines supplémentaires de prestations ou un règlement financier de 50 000 \$ à 100 000 \$ pour difficultés financières, stress excessif et douleur et souffrances. Autrement, il demande des semaines supplémentaires de prestations et le paiement d'une indemnité combinés¹⁸.

¹⁶ L'article 58(1)(a) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* me donne ce pouvoir.

¹⁷ L'article 59(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* explique les mesures correctives dont dispose la division d'appel.

¹⁸ Voir la page AD6-9 du dossier d'appel.

[57] Le prestataire affirme qu'il ne veut pas avoir à se plier à une autre audience orale. Toutefois, il dit que si je ne peux pas ordonner les réparations qu'il demande, il veut que l'affaire soit renvoyée à la division générale pour réexamen. Il veut que la personne qui lui donnera le résultat le plus favorable possible rende la décision.

[58] Je comprends que le prestataire ne veut pas avoir à se plier à une autre audience. Comme le prestataire n'a pas eu la possibilité équitable de répondre aux observations supplémentaires de la Commission et que le dossier est incomplet, malheureusement, je ne peux pas trancher la présente affaire moi-même. Je dois la renvoyer à la division générale pour qu'elle puisse réexaminer le dossier.

[59] Je reconnais que les observations supplémentaires de la Commission portent seulement sur la question du nombre de semaines de prestations régulières et n'aborde pas la question de savoir si la demande du prestataire aurait dû être établie comme en étant une de prestation d'assurance-emploi d'urgence. Cependant, un manquement à l'équité procédurale invalide la décision entière¹⁹. Cela veut donc dire que les deux questions doivent être renvoyées à la division générale pour réexamen.

[60] J'ai accueilli le présent appel parce que la division générale n'a pas respecté un processus équitable. Cela ne signifie pas nécessairement qu'après réexamen par la division générale, le résultat sur les questions en appel sera différent. Il incombe tout de même au prestataire devant la division générale de prouver que sa demande aurait dû être établie comme une demande de prestation d'assurance-emploi d'urgence et, sinon, qu'il était admissible à plus de 36 semaines de prestations régulières de l'assurance-emploi.

[61] Pour répondre aux demandes de règlement financier ou d'indemnité pour des douleurs et des souffrances du prestataire, ni la division d'appel ni la division générale n'a le pouvoir d'ordonner une forme ou l'autre de règlement prenant la forme de dommages.

¹⁹ Voir la décision *Clarke c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 267 au paragraphe 15.

Conclusion

[62] L'appel est accueilli.

[63] La division générale n'a pas respecté un processus équitable. L'appel est renvoyé à la division générale pour réexamen.

Charlotte McQuade
Membre de la division d'appel