



Citation : *SF c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 TSS 1095

Tribunal de la sécurité sociale du Canada

Division d'appel

Décision

Partie appelante : S. F.
Représentante ou représentant : J. D.

Partie intimée : Commission de l'assurance-emploi du Canada
Représentante ou représentant : Dani Grandmaître

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du 27 janvier 2022 (GE-21-2562)

Membre du Tribunal : Jude Samson

Mode d'audience : Téléconférence
Date de l'audience : Le 13 septembre 2022
Personnes présentes à l'audience : Représentant de l'appelant
Représentante de l'intimée

Date de la décision : Le 25 octobre 2022
Numéro de dossier : AD-22-143

Décision

[1] S. F. est le prestataire dans cette affaire. Je rejette son appel.

Aperçu

[2] Le prestataire a demandé des prestations régulières de l'assurance-emploi. La Commission de l'assurance-emploi du Canada lui a versé des prestations à partir de septembre 2020.

[3] Environ un an plus tard, la Commission a constaté que le prestataire n'était pas disponible pour travailler pendant ses études universitaires; il n'était donc pas admissible aux prestations qu'il avait reçues pendant ces périodes¹. La décision de la Commission a créé un trop-payé dans le compte du prestataire.

[4] Le prestataire soutient qu'il ne doit pas avoir à rembourser le trop-payé parce que la Commission connaissait sa situation d'étudiant à temps plein dès le départ. Il a communiqué de l'information concernant ses études à la Commission à plusieurs reprises pendant sa période de prestations.

[5] Le prestataire a fait appel de la décision de la Commission auprès de la division générale du présent Tribunal. Celle-ci a rejeté l'appel en disant que le prestataire n'était pas disponible pour travailler pendant qu'il était aux études. De plus, la division générale a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour rendre une décision sur la question de la défalcation (annulation) du trop-payé.

[6] Le prestataire fait maintenant appel de la décision de la division générale auprès de la division d'appel. Il soutient que la division générale n'a pas examiné une question pertinente.

¹ Les articles 18(1)(a) et 153.161(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoient qu'une personne n'est pas admissible au versement des prestations à moins de prouver (entre autres) qu'elle était disponible pour travailler.

[7] J'estime que le prestataire a raison. Cependant, je souscris à la conclusion de la division générale. Je rejette donc l'appel du prestataire.

Questions en litige

[8] Voici les questions que je dois examiner :

- a) Puis-je examiner de nouveaux éléments de preuve?
- b) La division générale a-t-elle commis une erreur de compétence en omettant d'examiner si la Commission a utilisé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a constaté, en octobre 2021, que le prestataire n'était pas disponible pour travailler pendant qu'il était aux études, et ce, à partir de septembre 2020?
- c) Dans l'affirmative, quelle serait la meilleure façon de corriger l'erreur de la division générale?
- d) La Commission a-t-elle utilisé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire?

Analyse

J'ai tenu compte des affidavits de G. R. et de D. F.

[9] Le rôle limité de la division d'appel m'empêche habituellement d'examiner de nouveaux éléments de preuve². Un nouvel élément de preuve est tout élément dont ne disposait pas la division générale lorsqu'elle a rendu sa décision.

[10] La loi prévoit que je dois uniquement vérifier si la division générale a commis une des erreurs pertinentes³. Cette évaluation est généralement fondée sur les éléments de preuve dont disposait la division générale. Je ne peux pas jeter un regard neuf sur

² Le rôle de la division d'appel est principalement défini aux articles 58 et 59 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS).

³ Les erreurs pertinentes, officiellement connues sous le nom de « moyens d'appel », sont énumérées à l'article 58(1) de la Loi sur le MEDS.

l'affaire et tirer mes propres conclusions sur la base de preuves plus récentes et plus solides⁴.

[11] Il existe des exceptions à la règle générale m'interdisant d'examiner de nouveaux éléments de preuve⁵. Par exemple, je peux examiner un nouvel élément de preuve qui fournit uniquement des renseignements généraux.

[12] Je retiens l'argument de la Commission selon lequel les affidavits de G. R. et de D F. fournissent des renseignements généraux qui pourraient m'aider à comprendre certaines modifications qui ont été apportées à la loi en raison de la pandémie COVID-19. De plus, les affidavits ne discutent pas de la situation particulière du prestataire et celui-ci ne s'oppose pas à ce que je les prenne en considération.

La division générale a commis une erreur de compétence en omettant d'examiner une question pertinente

[13] Le prestataire s'est toujours plaint du délai que la Commission a pris avant de rendre sa décision d'inadmissibilité alors qu'elle avait toute l'information nécessaire en main dès le départ. En d'autres mots, la Commission a autorisé à tort le versement des prestations.

[14] La division générale a jugé qu'elle n'avait pas compétence pour rendre une décision sur la question de la défalcation du trop-payé.

[15] Toutefois, elle n'a pas d'abord examiné si la Commission avait utilisé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire quand elle a rendu, en octobre 2021, une décision au sujet de la disponibilité du prestataire à partir de septembre 2020.

[16] L'avis d'appel du prestataire soulève cette question, même s'il ne s'est pas exprimé comme le ferait une personne ayant une formation juridique⁶.

⁴ Voir la décision *Gittens c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 256 au paragraphe 13.

⁵ Voir la décision *Sibbald c Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 157 aux paragraphes 35 à 40.

⁶ L'avis d'appel du prestataire est numéroté GD2 dans le dossier d'appel. Les décisions *Karadeolian c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 615 au paragraphe 10 et *Duverger c 2553-4330 Québec Inc. (Aéropro)*, 2015 CF 1071 au paragraphe 19 nous dit que la lecture des arguments d'une partie doit être faite de façon généreuse.

[17] La Commission soutient que la division générale a implicitement accepté qu'elle avait utilisé de façon judiciaire son pouvoir d'évaluer la disponibilité du prestataire après qu'on lui ait versé des prestations. Selon la Commission, rien dans l'utilisation de son pouvoir discrétionnaire n'a suscité d'inquiétude pour la division générale⁷.

[18] Je ne peux pas retenir les arguments de la Commission à ce sujet. Au contraire, la division générale a souligné plusieurs préoccupations concernant la décision de la Commission⁸.

[19] Peu importe les préoccupations de la division générale, celle-ci était tenue d'aborder les questions clés soulevées par le prestataire⁹. Elle a donc commis une erreur en omettant d'examiner la question de savoir si la Commission avait utilisé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire.

[20] L'erreur de compétence commise par la division générale justifie mon intervention dans cette affaire.

Je vais rendre la décision que la division générale aurait dû rendre

[21] À l'audience, les parties n'étaient pas d'accord sur la meilleure façon de corriger l'erreur commise dans la présente affaire¹⁰. La Commission soutient que je dois renvoyer l'affaire à la division générale alors que le prestataire soutient que je dois rendre la décision que la division générale aurait dû rendre.

[22] Je souscris aux arguments du prestataire.

[23] Les parties ne font pas valoir qu'on les a empêchées de plaider leur cause de quelque manière que ce soit. En effet, les faits principaux ne sont pas contestés et la question en litige est plutôt étroite.

⁷ Voir les arguments de la Commission à la page AD1A-4 du dossier d'appel.

⁸ Voir la décision de la division générale aux paragraphes 40 à 43.

⁹ Voir la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 aux paragraphes 127 et 128.

¹⁰ Les articles 59(1) et 64(1) de la Loi sur le MEDS me donnent le pouvoir de corriger les erreurs de la division générale de cette façon. Voir aussi la décision *Nelson c Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 222, aux paragraphes 16 à 18.

[24] Cela signifie que je peux juger si la Commission a utilisé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire.

La Commission a utilisé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire

– La Commission a le pouvoir de vérifier rétroactivement une inadmissibilité et d'imposer un trop-payé

[25] Les parties conviennent que la Commission a utilisé son pouvoir discrétionnaire lors de l'évaluation d'octobre 2021 au sujet de la disponibilité du prestataire à partir de septembre 2020¹¹. Cependant, elles ne semblent pas s'entendre sur l'origine de ce pouvoir.

[26] Par exemple, la Commission soutient que sa décision d'octobre 2021 au sujet de la disponibilité du prestataire a été rendue en vertu de l'article 153.161(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Selon elle, les modifications apportées à la loi en réponse aux circonstances de la pandémie lui permettaient de verser des prestations au prestataire parce qu'il remplissait les conditions minimales requises, et de vérifier plus tard s'il était admissible à ces prestations.

[27] En d'autres mots, la Commission prétend que la décision d'octobre 2021 a été la première rendue concernant la disponibilité du prestataire, et ce, malgré le fait qu'il avait fourni beaucoup d'informations à ce sujet, et en avait discuté avec des agents de la Commission tout au long de sa période de prestations.

[28] En revanche, le prestataire fait valoir que l'article 153.161 de la *Loi sur l'assurance-emploi* est une mesure temporaire qui a cessé d'avoir effet le 25 septembre 2021. De plus, l'article a une portée restreinte. Le prestataire maintient que l'article accorde un pouvoir de vérification à la Commission, mais ne lui permet pas

¹¹ Voir, par exemple, les observations de la Commission aux pages AD1A-4, AD1A-5 et AD7-16 du dossier d'appel.

de créer un trop-payé rétroactivement après qu'une demande ait été acceptée sur la base d'informations complètes¹².

[29] D'abord, j'estime que l'article 153.161 de la *Loi sur l'assurance-emploi* conserve sa pertinence dans le cas présent, et ce, en fonction de la date de prise d'effet de la demande de prestations du prestataire, soit le 27 septembre 2020¹³.

[30] Je ne suis pas convaincu par les arguments de la Commission selon lesquels elle pouvait diviser sa responsabilité décisionnelle en deux étapes et retarder de manière indéfinie la prise d'une décision concernant l'admissibilité du prestataire aux prestations d'assurance-emploi.

[31] La Commission ne peut pas verser de prestations à une personne sans aucune preuve de l'admissibilité de celle-ci aux prestations. L'article 153.161(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, comme l'article 18(1), prévoit qu'une personne n'est pas admissible au versement des prestations avant d'avoir prouvé qu'elle était disponible pour travailler (entre autres).

[32] De plus, contrairement aux arguments de la Commission, l'article 7 de la *Loi sur l'assurance-emploi* n'est pas l'unique disposition qui détermine quand les prestations d'assurance-emploi deviennent payables à une personne¹⁴.

[33] Le fait que la Commission a rendu une décision automatisée sur la base d'une évaluation incomplète des informations fournies par le prestataire au sujet de sa disponibilité ne change rien au fait qu'une décision a été prise. En effet, selon l'approche opérationnelle modifiée adoptée en raison de la pandémie, la Commission a approuvé le versement des prestations au prestataire sur la base de certaines déclarations qu'il avait faites au sujet de son admissibilité et a remis une évaluation plus approfondie sur cette question.

¹² Selon le prestataire, une telle disposition de la loi doit être interprétée de façon restrictive : voir la décision *Canada (Procureur général) c Laforest*, A-607-87.

¹³ Voir l'article 333 de la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2021*.

¹⁴ Voir, par exemple, les articles 9 et 12 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[34] Toutefois, même si la Commission avait déjà rendu une décision au sujet de la disponibilité du prestataire, la loi lui accorde des pouvoirs assez vastes pour revenir sur cette décision¹⁵. Ces pouvoirs s'exercent dans le cadre du mandat de la Commission de gérer financièrement le programme d'assurance-emploi et d'en maintenir l'intégrité afin que seules les personnes qui sont admissibles aux prestations les reçoivent¹⁶.

[35] Le prestataire soutient que je devrais interpréter le pouvoir de vérification de la Commission prévu à l'article 153.161(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* de façon étroite. Cependant, cette interprétation rend la disposition presque inutile.

[36] Au contraire, dans une affaire qui présente certaines similitudes avec celle-ci, la Cour d'appel fédérale a récemment examiné le pouvoir du gouvernement d'enquêter sur l'admissibilité d'une personne à des prestations. La Cour a interprété la disposition pertinente de façon large, affirmant que ce pouvoir incluait également celui de modifier une décision antérieure¹⁷.

[37] En somme, les articles 52 et 153.161(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* accordent à la Commission le pouvoir discrétionnaire de vérifier rétroactivement l'admissibilité du prestataire aux prestations qu'il a reçues et d'imposer un trop-payé, s'il y a lieu.

– **La Commission a agi de façon judiciaire en exerçant son pouvoir discrétionnaire**

[38] Les pouvoirs dont la Commission dispose en vertu des articles 52 et 153.161(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* sont des pouvoirs discrétionnaires. La Commission **peut** réexaminer une demande de prestations et **peut** vérifier l'admissibilité d'une personne aux prestations qu'elle a déjà reçues, mais elle n'est pas obligée de le faire.

¹⁵ Voir les articles 52, 111 et 153.161(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

¹⁶ Voir le paragraphe 15 de l'affidavit de D. F. débutant à la page AD7-102 du dossier d'appel.

¹⁷ Voir la décision *Canada (Procureur général) c Burke*, 2022 CAF 44.

[39] La Commission doit utiliser son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire. Le Tribunal peut annuler une décision discrétionnaire si, par exemple, une personne parvient à établir que la Commission a¹⁸ :

- agi de mauvaise foi,
- agi dans un but ou pour un motif irrégulier,
- pris en compte un facteur non pertinent,
- ignoré un facteur pertinent,
- agi de manière discriminatoire.

[40] Dans le cas présent, le prestataire soutient que la Commission a ignoré les facteurs pertinents énoncés dans la politique de réexamen de la Commission contenu au chapitre 17 du *Guide de la détermination de l'admissibilité*¹⁹. On y lit ce qui suit :

17.3.3 Politique de réexamen

La Commission a élaboré une politique afin d'assurer une application uniforme et juste de l'article 52 de la *Loi* et d'empêcher la création de trop-payés lorsque le prestataire a touché des prestations en trop pour une raison indépendante de sa volonté. La Commission ne procédera au nouvel examen d'une demande que dans les situations suivantes :

- il y a un moins-payé de prestations;
- des prestations ont été versées contrairement à la structure de la *Loi*;
- des prestations ont été versées à la suite d'une déclaration fausse ou trompeuse;
- le prestataire aurait dû savoir qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit.

¹⁸ Voir la décision *Canada (Procureur général) c Purcell*, 1995 CanLII 3558 (CAF).

¹⁹ Voir, par exemple, les décisions *MD et JD c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2020 TSS 1163, *JP c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 109, et *SL c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 889 qui viennent appuyer l'argument du prestataire.

[41] De plus, la politique de la Commission précise qu'un trop-payé ne sera pas créé dans la situation où la Commission a autorisé à tort le versement des prestations²⁰.

[42] Le prestataire soutient donc que la Commission ne pouvait pas rendre une décision rétroactive en respectant sa politique en matière de réexamen. Plus précisément, la Commission a commis une erreur en autorisant le versement des prestations au prestataire, une situation créée indépendamment de sa volonté.

[43] En revanche, la Commission soutient que sa politique de réexamen n'est pas pertinente puisque l'article 153.161 de la *Loi sur l'assurance-emploi* s'applique à cette situation (plutôt que l'article 52). De plus, elle rappelle qu'on ne devrait pas élever sa politique de réexamen au niveau d'une autorité législative, ce qui pourrait avoir l'effet de limiter indûment ses pouvoirs discrétionnaires²¹.

[44] Dans l'ensemble, le prestataire ne m'a pas convaincu que la Commission a agi de façon non judiciaire.

[45] La politique de réexamen de la Commission a été élaborée bien avant la pandémie de COVID-19. Par conséquent, elle ne tient pas compte de l'article 153.161 de la *Loi sur l'assurance-emploi* et de l'approche opérationnelle modifiée adoptée par la Commission. Je suis donc d'accord pour dire que le fait d'accepter les arguments du prestataire pourrait limiter de façon excessive les pouvoirs de la Commission.

[46] De plus, j'ai du mal à constater que la Commission a commis une erreur en versant des prestations au prestataire. Elle a plutôt tenu compte de certaines informations fournies par le prestataire et a reporté une évaluation plus approfondie de tous les éléments pertinents.

²⁰ Voir l'article 17.3.2.2 de la politique de la Commission. Une exception existe dans les cas où l'erreur de la Commission donne lieu à une décision qui se veut contraire à la structure de la Loi. Cependant, cette exception ne s'applique pas dans le cas présent.

²¹ La Commission cite les décisions *Maple Lodge Farms c Gouvernement du Canada*, 1982 CanLII 24 (CSC) et *Stemijon Investments Ltd. c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299 à l'appui de ses arguments.

[47] Bien que cette approche ait pu avoir un effet négatif sur le prestataire, la Commission a jugé qu'elle lui permettrait d'économiser du temps de traitement et de verser des prestations de manière plus efficace.

[48] Je reconnais que l'approche de la Commission va accabler le prestataire d'une dette qu'il aura du mal à rembourser. Toutefois, le prestataire n'est pas seul à cet égard et la Commission dispose de certains moyens pour alléger son fardeau²².

[49] Comme j'ai déjà constaté, la Commission était en mesure d'évaluer et de réévaluer la disponibilité du prestataire²³. Hélas, le Tribunal ne peut ni remédier aux reproches quant à la façon dont la Commission a traité le dossier du prestataire ni rendre une décision au sujet de l'annulation de sa dette²⁴.

[50] L'application de la loi peut parfois donner lieu à des résultats sévères qui paraissent en contradiction avec les objectifs du gouvernement. Toutefois, le Tribunal ne peut pas réécrire ou contourner la loi, et ce, même dans des situations où la Commission a fourni des renseignements erronés ou dans des cas qui suscitent beaucoup de sympathie²⁵.

Conclusion

[51] La division générale a commis une erreur pertinente en omettant d'examiner une question en litige. À la suite d'une évaluation de cette question, je suis tout de même arrivé à la même conclusion que celle de la division générale. Je rejette donc l'appel du prestataire.

Jude Samson
Membre de la division d'appel

²² Par exemple, il peut demander à rembourser sa dette sur une plus longue période où à ce que sa dette soit réduite en raison de ses difficultés financières.

²³ Voir les articles 18(1), 52 et 153.161(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

²⁴ Voir la décision *Faullem c Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 29.

²⁵ Voir les décisions *Canada (Procureur général) c Shaw*, 2002 CAF 325; *Canada (Procureur général) c Knee*, 2011 CAF 301 et *Nadji c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 885.