



[TRADUCTION]

Citation : *PM c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 TSS 931

## **Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel**

# **Décision**

**Partie appelante :** P. M.

**Partie intimée :** Commission de l'assurance-emploi du Canada  
**Représentante :** Julie Villeneuve

---

**Décision portée en appel :** Décision de la division générale datée du 11 mars 2022  
(GE-22-68)

---

**Membre du Tribunal :** Shirley Netten

**Mode d'audience :** Téléconférence

**Date de l'audience :** Le 29 juin 2022

**Personnes présentes à l'audience :** Appelant  
Représentante de l'intimée

**Date de la décision :** Le 22 septembre 2022

**Numéro de dossier :** AD-22-193

## Décision

[1] L'appel est accueilli. L'affaire sera renvoyée à la division générale pour réexamen.

## Aperçu

[2] P. M. (prestataire) a touché des prestations régulières de l'assurance-emploi du 4 octobre 2020 au 17 juillet 2021. Il a déclaré son revenu provenant de son travail indépendant tout au long de cette période et ses prestations ont été réduites en conséquence.

[3] Des considérations particulières s'appliquent aux personnes qui demandent des prestations d'assurance-emploi alors qu'elles travaillent à leur propre compte. En général, les personnes qui effectuent un travail indépendant ne peuvent pas recevoir de prestations, à moins d'être travailleuses indépendantes dans une mesure limitée<sup>1</sup>.

[4] En septembre 2021, de sa propre initiative, la Commission de l'assurance-emploi du Canada<sup>2</sup> a réexaminé sa décision de verser des prestations au prestataire. La Commission a décidé que le prestataire n'était pas admissible aux prestations d'assurance-emploi parce qu'il n'exerçait pas son emploi à titre de travailleur indépendant dans une mesure limitée. Le prestataire devait rembourser 12 225 \$ de prestations.

[5] La Commission a maintenu sa décision en novembre 2021. Le prestataire a porté cette décision en appel devant la division générale du Tribunal. Celle-ci a convenu que le travail indépendant du prestataire faisait en sorte qu'il n'était pas admissible aux prestations d'assurance-emploi et a rejeté son appel.

---

<sup>1</sup> Voir l'article 30 du *Règlement sur l'assurance-emploi* et les articles 9 et 11(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Les règles applicables, qui se trouvent à la partie VII.1 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, sont différentes pour les prestations d'assurance-emploi destinées aux personnes qui effectuent du travail indépendant. La partie VII.1 ne s'applique pas au présent appel.

<sup>2</sup> Service Canada agit au nom de la Commission.

[6] La division générale n'a pas examiné la question de savoir si la Commission a eu raison de décider de réexaminer la demande de prestations antérieure. J'ai conclu qu'il s'agissait d'une erreur de compétence. Pour les motifs présentés ci-dessous, il faut renvoyer la présente affaire à la division générale pour qu'elle tranche la question qu'elle n'a pas tranchée.

## Questions en litige

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

- a) La division générale a-t-elle omis d'exercer sa compétence sur la question de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission?
- b) Dans l'affirmative, comment puis-je corriger cette erreur?

## Analyse

### La division générale a commis une erreur de compétence

[8] L'un des moyens d'appel à la division d'appel est que la division générale a refusé d'exercer sa compétence<sup>3</sup>. Cela se produit lorsqu'une partie soulève une question que la division générale a le pouvoir de trancher dans le cadre d'un appel, mais que la division générale ne tranche pas.

#### – La division générale avait le pouvoir de décider si la Commission a adéquatement réexaminé la demande

[9] La Commission n'a pas contesté le fait que la division générale avait le pouvoir de décider si elle avait exercé adéquatement son pouvoir discrétionnaire de réexamen. J'aborderai donc cette question brièvement seulement.

[10] Le mandat de la division générale est d'instruire les appels de décisions rendues par la Commission dans le cadre de son processus de révision (ou d'appel interne)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Voir l'article 58(1)(a) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

<sup>4</sup> Ce mandat découle de l'article 113 de la *Loi sur l'assurance-emploi* et des articles 52 et 54 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

Dans la présente affaire, la portée de la compétence de la division générale découle de celle de la décision de révision rendue par la Commission en novembre 2021<sup>5</sup>.

[11] La décision de novembre 2021 était une révision obligatoire (à la demande du prestataire) d'une décision discrétionnaire de réexamen (rendue par la Commission de sa propre initiative). La portée de la décision de novembre 2021, et donc la compétence de la division générale, incluait la question de savoir si la Commission a exercé adéquatement son pouvoir discrétionnaire de réexaminer les demandes de prestations de sa propre initiative<sup>6</sup>.

– **La division générale n'a pas décidé si la Commission a adéquatement réexaminé la demande**

[12] À la division générale, le prestataire a clairement indiqué qu'il était en désaccord avec le processus décisionnel rétroactif de la Commission<sup>7</sup>. Le prestataire ne s'est pas opposé à la fin de ses prestations en juillet 2021; il a contesté le réexamen de la décision concernant les prestations déjà versées entre octobre 2020 et juillet 2021, précisant qu'on lui avait assuré à plusieurs reprises que ses prestations étaient en règle.

[13] La division générale a confirmé la décision de la Commission concernant le travail indépendant du prestataire<sup>8</sup>. La division générale a souligné « le pouvoir d'examiner les demandes » de la Commission, sans autre commentaire<sup>9</sup>. La division générale a déclaré à juste titre qu'il fallait présenter une demande d'annulation à la

---

<sup>5</sup> Aux termes des articles 112 et 112.1 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, une partie prestataire peut demander à la Commission de réviser toute décision, à l'exception des décisions de défalcation. Cette révision (demandée par une partie prestataire) diffère du nouvel examen dont il est question plus loin dans le présent appel. La Commission effectue ce nouvel examen de sa propre initiative, conformément à l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

<sup>6</sup> La division générale a adopté cette approche précédemment en exerçant sa compétence sur cette décision discrétionnaire. Voir, par exemple, la décision *FB c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2016 CanLII 102760 (TSS).

<sup>7</sup> Voir, par exemple, la page GD2-3 du dossier d'appel.

<sup>8</sup> Voir les paragraphes 7 à 31 de la décision de la division générale.

<sup>9</sup> Voir le paragraphe 35 de la décision de la division générale.

Commission (ou à l'Agence du revenu du Canada, agissant en son nom pour certaines décisions d'annulation)<sup>10</sup>.

[14] La division générale n'a ni abordé ni tranché la question de savoir si la Commission a adéquatement réexaminé la demande de prestations du prestataire, conformément à l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Je conviens avec le prestataire que la division générale a ignoré la question.

[15] À l'audience, la représentante de la Commission a admis qu'il y a eu erreur de compétence. Cependant, la représentante a soutenu par écrit que la division générale a examiné cette question **de façon implicite** et qu'il n'y avait aucune préoccupation concernant l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Je ne vois rien dans la décision de la division générale qui confirme cet argument.

[16] La division générale a fait référence au pouvoir de réexamen de la Commission, sans évoquer la nature discrétionnaire de ce pouvoir. Cela donne à penser que la membre de la division générale n'a pas envisagé le pouvoir discrétionnaire de la Commission et la question de savoir s'il avait été exercé adéquatement.

[17] Le prestataire a soulevé des préoccupations au sujet de la modification rétroactive apportée à ses prestations. La division générale aurait dû aborder la question de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission de façon explicite<sup>11</sup>. J'estime que la division générale a commis une erreur de compétence en n'abordant pas cette question.

---

<sup>10</sup> Voir le paragraphe 40 de la décision de la division générale.

<sup>11</sup> Dans certaines affaires concernant l'exercice du pouvoir discrétionnaire, la Commission a fait une concession à cet égard. Voir, par exemple, la décision *ER c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 569. La Cour Suprême du Canada a affirmé que les motifs doivent répondre aux principaux arguments formulés par les parties :

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

## Comment corriger l'erreur : il faut renvoyer la présente affaire à la division générale

[18] Ayant constaté une erreur de compétence, je dois envisager les options suivantes : renvoyer l'affaire à la division générale ou trancher moi-même la question<sup>12</sup>. La division d'appel rend habituellement la décision elle-même, pourvu que les parties aient déjà eu l'occasion pleine et équitable de présenter leur preuve.

[19] Malheureusement, le prestataire n'a pas eu l'occasion d'aborder un élément essentiel. Puisque la division d'appel ne peut pas recueillir de nouveaux éléments de preuve à cet égard<sup>13</sup>, il faut donner cette occasion au prestataire devant la division générale (où il peut témoigner ou présenter des éléments de preuve écrite supplémentaires). Je vais expliquer ce qui manque.

[20] Comme il est indiqué ci-dessus, la division générale aurait dû décider si la Commission a exercé adéquatement son pouvoir discrétionnaire de réexamen des prestations déjà versées au prestataire, conformément à l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Selon l'article 52, la Commission « peut examiner de nouveau toute demande de prestations » en respectant certains délais<sup>14</sup>. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire : la Commission peut choisir ou non de réexaminer la demande. La représentante de la Commission reconnaît qu'une décision discrétionnaire doit être écartée si des facteurs pertinents ne sont pas pris en compte<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Ces options sont énoncées à l'article 59(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

<sup>13</sup> À quelques rares exceptions qui ne s'appliquent pas ici, la division d'appel ne peut pas admettre de nouveaux éléments de preuve. Voir, par exemple, la décision *Sibbald v Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 157 (en anglais seulement).

<sup>14</sup> Le délai est dans les trois ans qui suivent le moment où des prestations ont été payées ou sont devenues payables, qui est prolongé à cinq ans dans les affaires de déclarations ou d'affirmations fausses ou trompeuses. Voir les articles 52(1) et 52(5) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

<sup>15</sup> Le pouvoir discrétionnaire doit être exercé de façon « judiciaire ». Les tribunaux ont statué à plusieurs reprises qu'une décision doit être annulée si le décideur a agi de mauvaise foi, ou dans un but ou pour un motif irrégulier, qu'il a pris en compte un facteur non pertinent ou ignoré un facteur pertinent. Voir les arguments de la Commission à la page AD7-10 du dossier d'appel, ainsi que les décisions *Suresh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 2 CF 592 et *Canada (Procureur général) c. Purcell*, 1995 CanLII 3558 (CAF), [1996] 1 CF 644.

[21] La loi ne précise pas quels facteurs sont pertinents pour la présente décision discrétionnaire. La représentante de la Commission a refusé de présenter des arguments concernant les facteurs qui sont pertinents, au-delà du délai de trois ans<sup>16</sup>. Sa cliente, la Commission, a élaboré et publié une politique visant à orienter ses agentes et agents dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire<sup>17</sup>. De plus, la division générale du Tribunal a déjà décidé que les facteurs énoncés dans la politique de la Commission sont pertinents pour la décision discrétionnaire<sup>18</sup>. D'autres facteurs pourraient aussi être pertinents pour résoudre la tension évidente entre le caractère définitif (les parties prestataires devraient pouvoir s'en remettre aux décisions rendues au sujet de leurs prestations) et l'exactitude (il faudrait corriger les erreurs et les fausses déclarations)<sup>19</sup>.

[22] La preuve concernant la décision discrétionnaire est complète : il y a des documents sur la décision prise par l'agent en septembre 2021<sup>20</sup>. Les parties ont également présenté des arguments à ce sujet. J'aurais donc pu décider des facteurs qui sont pertinents et si la Commission a négligé de les prendre en considération. Cependant, si j'avais décidé que le pouvoir discrétionnaire n'a pas été exercé adéquatement, je n'aurais pas pu poursuivre et trancher la question de savoir si les prestations devraient ou non être réexaminées. Il en est ainsi parce que le prestataire n'a pas eu l'occasion de répondre à la nouvelle allégation de la Commission selon laquelle il a fait des déclarations trompeuses à propos de son travail indépendant.

---

<sup>16</sup> Voir la page AD4-1 du dossier d'appel. À d'autres occasions, la Commission a reconnu que les facteurs relatifs à la politique sont pertinents (voir, à titre d'exemple, la décision *WA c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2016 TSSDAE 77), et a réglé des appels en suivant sa politique (voir, par exemple, la décision *KN c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 449).

<sup>17</sup> La politique se trouve à l'article 17.3.3 du *Guide de la détermination de l'admissibilité*.

<sup>18</sup> Voir, à titre d'exemple, les décisions *SL c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 889 et *JP c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 109. La Commission ne les a pas portées en appel.

<sup>19</sup> À titre d'exemple, le prestataire a soulevé à plusieurs reprises la question de la confiance préjudiciable : il a affirmé qu'il était trop tard pour demander diverses prestations relatives à la pandémie parce qu'il comptait sur le versement continu des prestations d'assurance-emploi et sur le fait que des agents ont assuré à plusieurs reprises que ces prestations étaient en règle. On ne sait pas si le prestataire a pu demander les autres prestations après la fin du versement de ses prestations d'assurance-emploi en juillet 2021.

<sup>20</sup> Cela se trouve aux pages GD3-159 et GD3-160 du dossier d'appel.

[23] La Commission a relevé des déclarations possiblement contradictoires au sujet de l'intention du prestataire de trouver un emploi autre que son travail indépendant et des efforts qu'il a déployés pour y arriver<sup>21</sup>. Le prestataire n'a pas eu l'occasion d'expliquer la divergence apparente. Cela pourrait être important compte tenu de la question de savoir si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire adéquatement et s'il convenait d'exercer le pouvoir discrétionnaire de réexamen. Selon les facteurs que la division générale juge pertinents, d'autres éléments de preuve pourraient également être nécessaires.

[24] Par conséquent, la présente affaire est renvoyée à la division générale pour trancher les questions suivantes :

- La Commission a-t-elle exercé adéquatement son pouvoir discrétionnaire de réexamen des prestations versées au prestataire d'octobre 2020 à juillet 2021?
- Si ce n'est pas le cas, faudrait-il réexaminer les prestations dans la présente affaire?

## **Conclusion**

[25] L'appel est accueilli. La division générale a commis une erreur de compétence. L'affaire sera renvoyée à la division générale pour réexamen.

Shirley Netten  
Membre de la division d'appel

---

<sup>21</sup> Voir la demande d'octobre 2020 du prestataire, à la page GD3-14 du dossier d'appel, et les notes prises par les agents aux pages GD3-157 (août 2021), GD3-160 (septembre 2021) et GD3-171 (novembre 2021). Il y a malheureusement peu de notes concernant les appels de décembre 2020, de janvier 2021 et de juillet 2021.