



[TRADUCTION]

Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c MA*, 2022 TSS 1018

Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

Décision

Partie appelante : Commission de l'assurance-emploi du Canada
Représentante ou représentant : Gilles-Luc Bélanger
Partie intimée : M. A.

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du 1^{er} avril 2022 (GE-22-449)

Membre du Tribunal : Shirley Netten
Mode d'audience : Téléconférence
Date de l'audience : Le 7 juillet 2022
Personnes présentes à l'audience : Représentant de l'appelante
Intimé
Interprète
Date de la décision : Le 14 octobre 2022
Numéro de dossier : AD-22-268

Décision

[1] L'appel de la Commission de l'assurance-emploi du Canada est accueilli. La décision de la division générale est annulée et la décision découlant de la révision de la Commission datée du 25 janvier 2022 est confirmée¹. Cela signifie que l'avis de dette demeure en vigueur. Le prestataire, M. A., peut toujours demander à la Commission de radier sa dette pour préjudice injustifié.

Aperçu

[2] Le prestataire a perdu son emploi en février 2021. La Commission² lui a versé des prestations régulières d'assurance-emploi au taux de 595 \$ par semaine. Ce taux a été calculé à l'aide des renseignements figurant dans un relevé d'emploi daté du 8 mars 2021.

[3] L'employeur du prestataire a émis un relevé d'emploi modifié le jour suivant, soit le 9 mars 2021. En décembre 2021, la Commission a réexaminé les demandes de prestations de sa propre initiative. En se fondant sur le relevé d'emploi modifié, la Commission a décidé que le taux de prestations du prestataire était en fait de 500 \$ par semaine³. Cela a entraîné un trop-payé de 3 895 \$⁴.

[4] Le prestataire n'a pas contesté le calcul révisé du taux de prestations. Il s'est opposé à devoir payer pour l'erreur de la Commission.

[5] La Commission a maintenu sa décision lorsque le prestataire a demandé une révision. En appel, la division générale a décidé que la Commission n'avait pas

¹ Il s'agit de la décision à la page GD3-36 du dossier d'appel. Il y a une décision différente portant la même date à la page GD3-38 du dossier d'appel, qui ne fait pas partie du présent appel.

² Service Canada agit au nom de la Commission. Par souci de simplicité, la présente décision fait seulement référence à la Commission.

³ Des mesures temporaires associées à la pandémie ont fait passer le taux de prestations du prestataire de 55 % de sa rémunération hebdomadaire assurable à 500 \$. Voir l'article 153.192 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

⁴ Cela représente 95 \$ par semaine pendant 41 semaines, du 14 février au 27 novembre 2021.

correctement exercé son pouvoir discrétionnaire de réexaminer les demandes en décembre 2021. La division générale a accueilli l'appel du prestataire.

[6] La Commission fait maintenant appel auprès de la division d'appel, affirmant que la division générale a commis une erreur de droit en appliquant le critère relatif à l'exercice judiciaire du pouvoir discrétionnaire de la Commission. J'ai conclu que la division générale avait commis une erreur et que la Commission avait exercé correctement son pouvoir discrétionnaire de réexamen. Bien que je sois sensible à la situation du prestataire, je dois accueillir l'appel de la Commission.

Question préliminaire : l'appel n'est pas sans portée pratique

[7] Un appel est sans portée pratique si la décision n'a aucun effet concret sur les droits des parties⁵. Ici, j'ai réfléchi à la question de savoir si le prestataire conserverait le taux de prestations plus élevé, peu importe ma décision, ce qui pourrait rendre le présent appel sans portée pratique.

[8] La loi dit que les prestations sont payables conformément à la décision de la division générale si celle-ci accueille une demande de prestations et si (comme dans le présent cas) la Commission ne fait pas appel dans les 21 jours⁶.

[9] La Commission soutient qu'aucune prestation n'était « payable » selon la décision de la division générale et que, par conséquent, le prestataire ne peut pas bénéficier de cette disposition. Je conviens que la loi n'aide pas le prestataire dans cette affaire. La décision de la division générale a permis au prestataire de conserver les prestations reçues antérieurement (en ne permettant pas à la Commission de réexaminer sa décision). Elle n'a pas permis de demande de prestations, et aucune prestation n'a dû être versée au prestataire à la suite de la décision.

[10] Comme ma décision aura un effet concret sur les droits des parties, le présent appel ne sera pas rejeté parce qu'il est théorique.

⁵ Voir la décision *Borowski c Canada (Procureur général)*, 1989 CanLII 123 (CSC).

⁶ Il s'agit de l'effet de l'article 114(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* ainsi que de l'article 80 du *Règlement sur l'assurance-emploi*.

Questions en litige

[11] Voici les questions à trancher dans la présente affaire :

- a) La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en évaluant si la Commission avait exercé correctement son pouvoir discrétionnaire de réexaminer les prestations du prestataire?
- b) Dans l'affirmative, comment l'erreur devrait-elle être corrigée? La Commission a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire?

Analyse

La division générale a commis une erreur de droit

[12] L'un des moyens d'appel à la division d'appel est que la division générale a commis une erreur de droit⁷. La Commission affirme que la division générale a commis une erreur de droit dans la façon dont elle a décidé si la Commission avait correctement exercé son pouvoir discrétionnaire de réexaminer le taux de prestations du prestataire.

[13] Les faits dans cette affaire sont simples. Il s'agit clairement d'une erreur de la Commission. Bien qu'elle ait reçu rapidement un relevé d'emploi modifié, la Commission n'a pas réalisé pendant près de neuf mois qu'elle versait au prestataire le mauvais taux de prestations. La loi donne à la Commission jusqu'à trois ans pour corriger ce type d'erreur. C'est ce que la Commission a fait en décembre 2021.

– **Le pouvoir discrétionnaire de la Commission doit être exercé de façon judiciaire**

[14] L'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi* précise que la Commission peut examiner de nouveau toute demande de prestations dans certains délais⁸. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire : la Commission peut choisir de réexaminer ou non la demande.

⁷ Voir l'article 58(1)(b) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

⁸ Le délai est de trois ans après le versement des prestations ou la date à laquelle celles-ci étaient payables, et il est prolongé à cinq ans dans le cas de déclarations fausses ou trompeuses. Voir les articles 52(1) et 52(5) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[15] Le représentant de la Commission reconnaît que le pouvoir discrétionnaire doit être exercé « judiciairement »⁹. Cela signifie qu'une décision prise de mauvaise foi, dans un but irrégulier, de manière discriminatoire, en tenant compte de facteurs non pertinents ou en omettant de tenir compte de facteurs pertinents doit être annulée¹⁰. La division générale a correctement énoncé ce critère¹¹.

[16] La division générale a ensuite décidé que certains facteurs (incapacité de rembourser, stress grave et erreur de la Commission) étaient pertinents à l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Comme la Commission n'avait pas tenu compte de tous ces facteurs, la division générale a décidé qu'elle n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire¹².

[17] La Commission soutient que la division générale a eu tort d'ajouter l'incapacité de rembourser et le stress grave comme facteurs pertinents pour décider de réexaminer ou non des demandes de prestations. Je suis d'accord avec la Commission.

– **Les circonstances personnelles ne sont pas pertinentes pour cette décision discrétionnaire**

[18] La loi n'oblige pas la Commission à réexaminer toutes les demandes de prestations pour lesquelles il pourrait y avoir un trop-payé. La Commission a plutôt le pouvoir de décider de réexaminer ou non une demande de prestations. Ce choix reflète la tension entre le caractère définitif (les parties prestataires devraient pouvoir se fier aux décisions prises concernant leurs prestations) et l'exactitude (les erreurs et les fausses déclarations devraient être corrigées).

⁹ Voir les arguments de la Commission aux pages AD2-3 et AD2-4 du dossier d'appel.

¹⁰ Voir les décisions *Suresh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 2 CF 592, *Canada (Procureur général) c Purcell*, 1995 CanLII 3558 (CAF), [1996] 1 CF 644, et *Canada (Procureur général) c Uppal*, 2008 CAF 388. Ces affaires sont plus récentes, mais très semblables à l'affaire citée par le représentant de la Commission, *Portelance c Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, T-1765-89. Le représentant de la Commission n'a pas voulu se concentrer sur la décision *Uppal* parce que cette affaire porte sur les circonstances atténuantes dans le contexte d'une sanction, mais la division générale s'est appuyée uniquement sur la décision *Uppal* pour le critère relatif à l'exercice judiciaire du pouvoir discrétionnaire.

¹¹ Voir le paragraphe 13 de la décision de la division générale et la note de bas de page s'y rapportant.

¹² Malgré cette conclusion, la division générale n'a pas rendu la décision discrétionnaire comme elle aurait dû le faire. En accueillant l'appel, il est implicite que la division générale a décidé de ne pas réexaminer les demandes de prestations.

[19] La loi ne dit pas non plus à la Commission **comment** décider de réexaminer une demande de prestations ou quels facteurs prendre en considération. À mon avis, les facteurs qui pourraient favoriser le caractère définitif ou l'exactitude, donc aider à résoudre cette tension dans un cas particulier, sont des facteurs pertinents¹³.

[20] En l'absence de lignes directrices dans la loi, la Commission a élaboré une politique interne pour son personnel. J'ai pris officiellement note de son contenu¹⁴. La politique de la Commission exige que l'on vérifie si :

- il y a un moins-payé de prestations;
- des prestations ont été versées contrairement à la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi* (autrement dit, les éléments de base d'une demande n'ont pas été respectés, comme l'interruption de la rémunération, les heures d'emploi assurable, les conditions pour les prestations spéciales);
- des prestations ont été versées à la suite d'une déclaration fautive ou trompeuse;
- la partie prestataire aurait dû savoir qu'elle recevait des prestations auxquelles elle n'avait pas droit.¹⁵

[21] Bien que ce type de lignes directrices internes ne soit pas contraignant, les tribunaux ont appuyé à maintes reprises l'utilisation de telles lignes directrices « pour

¹³ Les tribunaux ont approuvé la prise en compte du « principe judiciaire » relatif à la finalité dans l'exercice d'un pouvoir de réexamen implicite (voir la décision *Zutter v Colombie-Britannique (Conseil des droits de la personne)*, 1995 CanLII 1234 (BC CA), cité par la Cour fédérale dans *Merham c Banque Royale du Canada*, 2009 CF 1127, au paragraphe 23. Il s'ensuit que l'importance du caractère définitif est également pertinente lorsque le pouvoir discrétionnaire est explicite.

¹⁴ La division d'appel a déjà pris officiellement connaissance de la politique de la Commission (voir par exemple la décision *DS c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2015 TSSDA 1486). Je peux prendre note officiellement de quelque chose qui peut être confirmé par des « sources facilement accessibles dont l'exactitude est incontestable » (voir la décision *R c Find*, 2001 CSC 32). La Commission publie sa politique en ligne sur le site [Guide de la détermination de l'admissibilité - Canada.ca](#). En ce qui concerne le contenu de sa propre politique, je considère qu'il s'agit d'une source d'exactitude incontestable.

¹⁵ Voir la section 17.3.3 du *Guide de la détermination de l'admissibilité*.

assurer une certaine cohérence à l'échelle nationale et éviter l'arbitraire¹⁶ ». La division générale du Tribunal a déjà décidé que les facteurs énoncés dans la politique sont pertinents à la décision discrétionnaire¹⁷. Je suis d'accord que la politique énonce les facteurs pertinents à **prendre en considération** au moment de décider d'exercer ou non le pouvoir discrétionnaire de réexamen.

[22] La politique ne tient pas compte de la situation personnelle d'une partie prestataire, comme sa capacité de rembourser ou son stress. Mais la politique de la Commission n'est pas contraignante¹⁸. Il y a peut-être des facteurs pertinents qui ne sont pas énumérés dans cette politique.

[23] Les circonstances personnelles sont-elles également pertinentes au moment de décider de réexaminer des prestations? À mon avis, elles ne le sont pas.

[24] Il y a deux façons pour une partie prestataire d'éviter d'avoir à rembourser un trop-payé de prestations :

- La Commission peut exercer son pouvoir discrétionnaire **de ne pas réexaminer** la demande de prestations au titre de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Dans un tel cas, la demande de prestations n'est pas rouverte, la décision précédente demeure en place, un trop-payé n'est pas créé et il n'y a pas de dette.

OU

- **Une fois qu'un trop-payé a été créé** (à la suite d'un réexamen en vertu de l'article 52 ou autrement¹⁹), la Commission peut exercer son pouvoir

¹⁶ Par exemple, voir les décisions *Canada (Procureur général) c Gagnon*, 2004 CAF 351 et *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1999 CanLII 699 (CSC).

¹⁷ Par exemple, voir 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 n'a pas fait appel de ces décisions.

¹⁸ Voir les décisions *Maple Lodge Farms Ltd c Canada*, 1982 CanLII 24 (CSC) et *Stemijon Investments Ltd c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299.

¹⁹ Un trop-payé peut également survenir, par exemple, dans le cas d'une répartition de la rémunération au titre de l'article 45 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

discrétionnaire **de radier** la dette connexe dans certaines circonstances²⁰. La dette existe, mais elle est annulée.

[25] La loi dit à la Commission quand elle peut envisager une radiation. Entre autres options, la Commission peut radier une dette lorsque le remboursement « imposerait au débiteur un préjudice abusif²¹ ». Cela me porte à croire que le bon moment pour tenir compte de la situation personnelle d'une partie prestataire n'est pas au moment de décider s'il faut réexaminer ses prestations, mais au moment de décider s'il faut annuler sa dette.

[26] Cela est logique, parce que la situation personnelle renvoie à la question de la capacité de payer (cette personne peut-elle rembourser la dette?) plutôt qu'à l'importance du caractère définitif de la décision (la décision précédente devrait-elle être rouverte?) Autrement dit, la mesure selon laquelle les parties prestataires devraient pouvoir compter sur les décisions concernant leurs prestations ne devrait pas changer en fonction de leur situation financière. De plus, sur le plan pratique, la Commission ne serait habituellement pas en mesure d'évaluer la situation personnelle d'une partie prestataire à l'étape de la décision de réexaminer ou non une demande de prestations. En revanche, la Commission **est en mesure** d'évaluer la nature de l'erreur et le contexte de celle-ci.

[27] Pour ces motifs, je conviens avec la Commission que la division générale a commis une erreur en fondant sa décision sur des facteurs qui n'étaient pas pertinents à la décision discrétionnaire de réexamen.

²⁰ Les circonstances sont énoncées à l'article 56 du *Règlement sur l'assurance-emploi*. Cette décision discrétionnaire ne peut pas être portée en appel devant le Tribunal de la sécurité sociale (voir les articles 112, 112.1 et 113 de la *Loi sur l'assurance-emploi*).

²¹ Voir l'article 56(1)(f)(ii) du *Règlement sur l'assurance-emploi*.

Comment corriger l'erreur : je peux rendre la décision que la division générale aurait dû rendre

[28] Lorsque la division générale commet une erreur, mes options sont de renvoyer l'affaire à la division générale ou de trancher l'affaire moi-même²². La division d'appel prend habituellement la décision elle-même, dans la mesure où les parties ont déjà eu une possibilité pleine et équitable de défendre leur cause. C'est le cas ici.

– La Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire correctement

[29] La preuve dont disposait la division générale indiquait que l'agent avait décidé de réexaminer la demande, en tenant compte du fait que [traduction] « les renseignements présentés justifient un réexamen²³ ». La justification précise de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de réexamen n'a pas été consignée.

[30] Compte tenu des faits sous-jacents dans la présente affaire, j'estime qu'il est plus probable qu'improbable que la Commission ait exercé son pouvoir discrétionnaire comme il se doit, c'est-à-dire qu'elle n'a pas agi de mauvaise foi, dans un but irrégulier, de manière discriminatoire, en tenant compte de facteurs non pertinents ou en omettant de tenir compte de facteurs pertinents.

[31] La Commission a certainement été responsable d'un long retard dans le calcul du taux de prestations du prestataire. Elle a réexaminé sa décision antérieure quelque neuf mois après avoir reçu le relevé d'emploi modifié. Au titre de l'article 52, la Commission avait jusqu'à trois ans pour corriger son erreur. Bien que le retard ait été malheureux, rien ne me permet de conclure que la décision de la Commission a été prise de mauvaise foi, dans un but irrégulier ou de façon discriminatoire.

[32] De même, il n'y a aucune indication dans la preuve ni aucune suggestion de la part du prestataire, que la Commission a tenu compte de facteurs non pertinents dans sa décision.

²² Ces options sont énoncées à l'article 59(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

²³ Voir la page GD7-1 du dossier d'appel.

[33] Je ne peux pas non plus conclure que la Commission n'a probablement pas tenu compte de certains facteurs pertinents : même si l'erreur de la Commission était pertinente, le fait que le mauvais taux de prestations a été utilisé l'était aussi. Le taux de prestations est un élément fondamental de la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*, et il n'y a pas de discrétion ou de jugement dans son calcul²⁴. Le prestataire n'a pas relevé d'autres facteurs pertinents que la Commission n'a pas pris en considération.

[34] Pour toutes ces raisons, je conclus que la Commission a fort probablement exercé son pouvoir discrétionnaire de façon appropriée. Cela signifie que sa décision de réduire rétroactivement le taux des prestations du prestataire et d'émettre un avis de dette pour le montant payé en trop demeure en vigueur.

Le prestataire peut encore demander une radiation

[35] En janvier 2022, la Commission a décidé qu'elle ne pouvait pas radier la dette du prestataire au titre de l'article 56(1)(e) ou de l'article 56(2) du *Règlement sur l'assurance-emploi*. Cela a dû porter à confusion pour le prestataire, parce qu'il ne semble pas avoir demandé une radiation au titre de ces articles. Le prestataire a plutôt exprimé des préoccupations au sujet de sa capacité à rembourser la dette. Malgré cela, la Commission n'a pas évalué si elle pouvait radier la dette au titre de l'**article 56(1)(f)(ii)** du Règlement. Il s'agit de l'article qui traite de la contrainte excessive.

[36] Même si la Commission délègue cette tâche à l'Agence du revenu du Canada, elle est tenue, au titre du *Règlement sur l'assurance-emploi*, de donner au prestataire une décision au sujet d'une telle radiation. Je crois comprendre que la Commission peut transmettre une recommandation du Tribunal de la sécurité sociale à l'Agence du revenu du Canada pour examiner une demande de radiation²⁵. Je recommande que ce soit ce qui soit fait dans ce cas-ci et que le prestataire ait la possibilité d'appuyer sa

²⁴ Voir les articles 14 et 153.192 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

²⁵ J'ai consulté le formulaire ESDC S&P 5018 (2017-07-008) E.

demande de préjudice injustifié. Si le prestataire ne réussit pas à obtenir une radiation, son recours se trouve à la Cour fédérale (et non au Tribunal de la sécurité sociale).

Conclusion

[37] L'appel de la Commission est accueilli. La décision de la division générale est annulée et la décision découlant de la révision de la Commission datée du 25 janvier 2022 est confirmée.

Shirley Netten
Membre de la division d'appel