



[TRADUCTION]

Citation : *WC c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 TSS 1539

Tribunal de la sécurité sociale du Canada
Division d'appel

**Décision relative à une demande de
permission d'en appeler**

Demandeur : W. C.

Défenderesse : Commission de l'assurance-emploi du Canada

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du 7 novembre 2022
(GE-22-1722)

Membre du Tribunal : Janet Lew

Date de la décision : Le 29 décembre 2022

Numéro de dossier : AD-22-842

Décision

[1] L'autorisation (permission) d'en appeler est refusée. L'appel n'ira pas de l'avant.

Aperçu

[2] Le demandeur, W. C., (le prestataire) interjette appel de la décision de la division générale datée du 7 novembre 2022¹.

[3] La division générale a conclu que le prestataire n'avait pas assez d'heures d'emploi assurable pour être admissible aux prestations d'assurance-emploi. La division générale a fondé sa décision sur une décision de l'Agence du revenu du Canada (ARC). La division générale a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour modifier la décision de l'ARC.

[4] Le prestataire soutient que la division générale a commis des erreurs de procédure, de compétence, de droit et de fait.

[5] Avant que le prestataire puisse aller de l'avant avec son appel, je dois décider si l'appel a une chance raisonnable de succès². Avoir une chance raisonnable de succès équivaut à avoir une cause défendable en droit³. Si l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès, cela met fin à l'affaire.

[6] Je ne suis pas convaincue que l'appel a une chance raisonnable de succès. Par conséquent, je ne donne pas au prestataire la permission d'aller de l'avant avec son appel.

¹ La décision de la division générale du 7 novembre 2022 représente la deuxième décision qu'elle a rendue. La division générale a rendu une décision pour la première fois le 7 février 2022. Le prestataire a interjeté appel de cette première décision devant la division d'appel. Le 16 mai 2022, la division d'appel a accueilli l'appel, ayant conclu que le prestataire n'avait pas eu une occasion équitable de présenter sa preuve. Elle a renvoyé l'affaire à la division générale en vue d'une nouvelle audience.

² Aux termes de l'article 58(2) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS), je suis tenue de refuser la permission si je suis convaincue « que l'appel n'a aucune chance raisonnable de succès ».

³ Voir l'arrêt *Fancy c Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 63.

Questions en litige

[7] Les questions en litige sont les suivantes :

- a) Peut-on soutenir que la division générale a omis d'exercer sa compétence et de décider si elle pouvait s'appuyer sur une décision de l'Agence du revenu du Canada?
- b) Peut-on soutenir que la division générale a omis d'exercer sa compétence et de décider si le prestataire avait des heures d'emploi assurables?
- c) Peut-on soutenir que la division générale a préjugé l'issue sans tenir compte de la preuve du prestataire?
- d) Peut-on soutenir que la division générale n'a pas accordé au prestataire une audience équitable?
- e) Peut-on soutenir que la division générale a mal interprété l'article 90.1 de la *Loi sur l'assurance-emploi (Loi)*?
- f) Peut-on soutenir que la division générale a ignoré la preuve concernant l'emploi du prestataire?

Analyse

[8] La division d'appel doit accorder la permission d'en appeler à moins que l'appel n'ait aucune chance raisonnable de succès. Il existe une chance raisonnable de succès s'il est possible qu'une section ait commis une erreur de compétence, de procédure, de droit ou de fait⁴.

[9] Après avoir obtenu la permission de la division d'appel, le demandeur passe à l'appel proprement dit. À cette étape, la division d'appel décide si la division générale a

⁴ Voir l'article 58(1) de la Loi sur le MEDS. Dans le cas d'erreurs de fait, la division générale doit avoir fondé sa décision sur une erreur commise de façon abusive ou arbitraire, ou sans tenir compte des éléments de preuve dont elle est saisie.

commis une erreur. Si tel est le cas, la division d'appel décide ensuite de la façon de la corriger.

Faits à l'origine du litige

[10] Pour être admissible aux prestations d'assurance-emploi, un prestataire doit avoir accumulé un nombre minimal d'heures assurables dans ce qu'on appelle sa période de référence.

[11] Le prestataire déclare qu'il a travaillé du 1^{er} janvier 2020 au 30 juin 2020. Il soutient avoir cuisiné pour son locataire. Il a produit un relevé d'emploi qui montre qu'il avait 140 heures assurables. Il affirme que ces heures devraient compter pour son admissibilité à des prestations d'assurance-emploi.

[12] La Commission de l'assurance-emploi du Canada (Commission) a contesté la relation d'emploi entre le prestataire et son locataire. Bref, elle n'a pas accepté que le prestataire avait accumulé 140 heures assurables au cours de sa période de référence.

[13] La division générale a demandé à la Commission de demander une décision à l'ARC⁵. La division générale a demandé à la Commission de requérir une décision pour établir si le prestataire avait exercé un emploi assurable et, le cas échéant, son nombre d'heures assurables.

[14] La Commission a confirmé avoir demandé à l'ARC une décision sur l'assurabilité⁶. Selon la Commission, l'ARC a statué comme suit :

[Traduction]

Nous avons reçu une demande de décision sur l'assurabilité et les droits à la pension rattachés à l'emploi [du prestataire] chez [X. S.] du 1^{er} janvier 2020 au 30 juin 2020. Cette demande provient de Service Canada.

⁵ Voir la lettre du Tribunal de la sécurité sociale adressée à la Commission en date du 23 décembre 2021, à la page GD 6-1.

⁶ Voir les observations supplémentaires de la Commission, déposées le 5 janvier 2022, à la page GD8 8-1.

Décision

Nous avons statué que, pour la période visée [le prestataire] n'était ni un employé ni un travailleur autonome auprès de [X. S.]. Par conséquent, il n'y avait pas d'emploi assurable.

Explication

[Le prestataire] n'était pas un employé ou un travailleur autonome parce qu'il n'était pas rémunéré en échange du travail⁷.

[15] La division générale a utilisé la décision de l'ARC pour trancher l'appel. La division générale a conclu qu'elle devait se conformer à la décision de l'ARC selon laquelle le prestataire n'avait pas d'heures d'emploi assurables.

Peut-on soutenir que la division générale a omis d'exercer sa compétence et de décider si elle pouvait s'appuyer sur une décision de l'Agence du revenu du Canada?

[16] Le prestataire affirme que la division générale aurait dû se demander si elle pouvait se fonder sur la décision de l'ARC. Le prestataire affirme que si la division générale l'avait fait, elle aurait décidé qu'elle n'aurait pas dû se fonder sur la décision parce que ni lui ni la Commission n'avaient demandé la décision à l'ARC.

[17] En fait, la Commission avait demandé à l'ARC de rendre une décision, après que la division générale lui eut demandé de le faire. L'ARC a répondu à la demande de la Commission.

[18] Je ne suis pas convaincue que l'on puisse soutenir que la division générale aurait dû ignorer la décision de l'ARC, même si la division générale a présenté la demande. Quoi qu'il en soit, la *Loi* ne limite pas les circonstances dans lesquelles une décision de l'ARC s'applique pour établir les heures d'emploi assurable d'un prestataire.

⁷ Voir la page GD 9-2.

Peut-on soutenir que la division générale a omis d'exercer sa compétence et de décider du nombre d'heures d'emploi assurable du prestataire?

[19] Le prestataire soutient que la division générale n'a pas exercé sa compétence lorsqu'elle a décidé de ne pas examiner si les heures qu'il a travaillées étaient des heures assurables. La division générale a conclu qu'elle devait se conformer à la décision de l'ARC sur la question de savoir si le prestataire avait des heures d'emploi assurables. La division générale a conclu que « seule l'ARC a le droit de décider du nombre d'heures assurables qu'une personne a travaillées »⁸.

[20] Le prestataire soutient que la division générale doit avoir compétence pour décider du nombre d'heures assurables qu'il a travaillées. Autrement, si la division générale ne pouvait pas modifier la décision de l'ARC, il se demande pourquoi la division d'appel a accueilli son appel et a renvoyé l'affaire à la division générale pour qu'elle rende une nouvelle décision⁹.

[21] Le 16 mai 2022, j'ai fait droit à l'appel du prestataire de la décision de la division générale du 8 février 2022. La division générale a avisé le prestataire qu'elle avait l'intention de rejeter sommairement son appel.

[22] La division générale a donné au prestataire jusqu'au 28 février 2022 pour présenter des observations écrites sur la raison pour laquelle elle ne devrait pas rejeter sommairement son appel. Toutefois, la division générale a rendu sa décision le 8 février 2022, avant que le prestataire ait la possibilité de déposer des observations.

[23] Il était clair que la division générale n'avait pas donné au prestataire une occasion équitable de faire valoir pourquoi sa cause avait une chance raisonnable de succès et ne devrait pas être rejetée sommairement. La division générale a rendu sa décision 20 jours avant le délai qu'elle a donné au prestataire pour déposer des observations.

⁸ Voir la décision de la division générale au para 25.

⁹ Voir la décision de la division générale datée du 16 mai 2022.

[24] C'est sur ce fondement que le prestataire n'a pas eu une chance équitable de répondre à l'avis d'intention de rejeter sommairement l'appel de la division générale que j'ai renvoyé l'affaire à un autre membre de la division générale pour qu'il rende une nouvelle décision.

[25] En renvoyant l'affaire à la division générale, j'ai laissé la possibilité à la division générale de décider de la façon de traiter l'appel. En effet, la membre aurait pu choisir de rejeter sommairement l'affaire si elle :

- (1) Avait donné un avis suffisant au prestataire de son intention de rejeter sommairement l'affaire;
- (2) Lui avait donné une occasion équitable de présenter des observations sur les raisons pour lesquelles l'affaire ne devrait pas être rejetée sommairement;
- (3) Était convaincue que l'appel n'avait pas de chance raisonnable de succès.

[26] La division générale a choisi de tenir une audience. La division générale a rejeté l'appel du prestataire. En rejetant l'appel du prestataire, la division générale a cité l'article 90.1 de la *Loi*. Cette disposition est ainsi libellée :

Règlement des questions

90.1 Si, au cours de l'examen d'une demande de prestations, une question prévue à l'article 90 se pose, le fonctionnaire autorisé de l'Agence du revenu du Canada rend une décision sur cette question comme le prévoit cet article.

[27] L'article 90 renvoie aux demandes de décision présentées à l'ARC. L'ARC peut rendre des décisions sur la question de savoir si un emploi est assurable, le montant de toute rémunération assurable, le nombre d'heures d'emploi assurable d'une personne assurée, la durée d'un emploi assurable, y compris les dates de début et de fin de l'emploi et l'employeur d'une personne assurée, entre autres choses.

[28] La Cour d'appel fédérale a toujours statué que les questions concernant les heures d'emploi assurable d'un prestataire doivent être tranchées par l'ARC et que ni le conseil arbitral ni un juge-arbitre (les prédécesseurs de la division générale et de la division d'appel) n'ont compétence pour trancher cette question.

[29] Comme la Cour d'appel l'a conclu dans l'affaire *Didiodato*¹⁰, la Commission et le juge-arbitre ont outrepassé leur compétence lorsqu'ils ont établi le nombre d'heures d'emploi assurable de M^{me} Didiodato.

[30] La division générale a conclu à juste titre qu'elle n'avait pas compétence pour décider du nombre d'heures d'emploi assurable que le prestataire avait. Seul un agent autorisé par l'ARC possédait cette compétence.

[31] Essentiellement, le prestataire conteste la décision de l'ARC. Toutefois, ni la division générale ni la division d'appel n'ont compétence pour examiner ces décisions. Les appels des décisions de l'ARC relèvent à juste titre du ministre du Revenu national¹¹. Si le prestataire n'était pas d'accord avec la décision de l'ARC, il aurait dû exercer son droit d'appel auprès du ministre du Revenu national et non auprès de la division générale ou de la division d'appel.

[32] Je ne suis pas convaincue que le prestataire puisse soutenir que la division générale n'a pas exercé sa compétence en refusant de décider du nombre d'heures d'emploi assurable du prestataire.

Peut-on soutenir que la division générale a préjugé l'issue sans tenir compte de la preuve du prestataire?

[33] Le prestataire soutient que la division générale a préjugé sa cause sans tenir compte de sa preuve ou de ses arguments. Il affirme que la membre n'a pas écouté attentivement ce qu'il avait à dire. Il affirme que si la membre l'avait écouté, elle aurait

¹⁰ *Canada (Procureur général) c Didiodato*, 2002 CAF 345.

¹¹ Voir l'article 91 de la *Loi*.

accepté que le travail qu'il faisait était légitime et qu'il avait suffisamment d'heures pour être admissible aux prestations d'assurance-emploi.

[34] Comme preuve que la division générale a préjugé sa cause, le prestataire souligne le fait que la membre de la division générale lui a dit au début de l'audience qu'elle n'avait pas compétence pour entendre sa cause. Il affirme qu'elle a également indiqué qu'il devait s'adresser à l'ARC pour contester la décision de l'ARC.

[35] Le prestataire a déclaré que son appel devant la division générale visait à prouver la validité de son relevé d'emploi et les heures qu'il a travaillées. Il avait déposé de nombreux relevés, y compris des relevés bancaires et des notes de paiement manuscrites¹², pour démontrer qu'il occupait un emploi et qu'il avait perçu des gains entre le 1^{er} janvier 2020 et le 30 juin 2022.

[36] Sans appel accueilli devant le ministre du Revenu national (ou la Cour canadienne de l'impôt), comme l'a reconnu la division générale, il n'existait aucune preuve ni aucun argument du prestataire qui lui aurait permis de modifier la décision de l'ARC. Elle devait accepter les décisions de l'ARC selon lesquelles le prestataire n'avait pas la rémunération assurable qu'il prétendait avoir.

Peut-on soutenir que la division générale n'a pas accordé au prestataire une audience équitable?

[37] Le prestataire soutient que la division générale ne lui avait pas accordé une audience équitable. Plus particulièrement, il affirme (1) que l'interprétation était erronée et inadéquate et (2) que la membre de la division générale ne l'a pas laissée appeler son témoin pour témoigner.

[38] Le prestataire souligne certaines des questions d'interprétation. Le prestataire note qu'à un moment donné, il a dû cesser d'avoir recours à l'interprète. Il a constaté qu'il devait parler directement à la membre en anglais avec un fort accent chinois¹³. Le

¹² Voir les relevés bancaires du prestataire, à la page RGD2-2, et les notes de paiement manuscrites [X. S.], à la page RGD2-3.

¹³ Voir les observations du prestataire déposées le 28 novembre 2022, à la page ADN 1B-6.

prestataire s'est appuyé en partie sur l'interprète pour contester la décision de l'ARC. Il s'est également fié à l'interprète pour faire valoir que la Commission n'avait pas demandé à l'ARC de rendre une décision.

[39] Le prestataire a amené son témoin X. S. à chacune des audiences devant la division générale. Le prestataire affirme que la division générale ne lui a pas permis d'appeler son témoin, de sorte qu'elle n'a pas témoigné. Le prestataire espérait s'appuyer sur le témoignage du témoin pour établir qu'il avait suffisamment d'heures d'emploi assurables.

[40] Si le prestataire avait eu une chance raisonnable de succès devant la division générale, j'aurais pu conclure qu'il avait une cause défendable sur ce point. Toutefois, comme je l'ai dit précédemment, le prestataire ne peut utiliser l'appel devant la division générale (ou la division d'appel) pour établir ce qu'on appelle une attaque indirecte contre la décision de l'ARC.

[41] La Cour suprême du Canada a défini une « attaque indirecte » comme une « attaque dans le cadre de procédures autres que celles visant précisément à obtenir l'infirmité, la modification ou l'annulation de l'ordonnance ou du jugement »¹⁴.

[42] Comme l'a dit la Cour fédérale dans une autre affaire, « [e]n vertu de la règle interdisant aux parties les contestations indirectes, l'ordonnance rendue par un tribunal ayant une compétence concurrente ne doit pas être remise en cause dans une autre instance, si ce n'est par la voie d'appel applicable à l'ordonnance [...] »¹⁵.

[43] Il se peut fort bien qu'il y ait eu des lacunes dans l'interprétation et dans certaines des questions de procédure de la division générale. Toutefois, comme le prestataire s'est fié à l'interprète et au témoin pour formuler une « attaque indirecte » (en essayant d'établir qu'il avait assez d'heures d'emploi assurable), je conclus qu'en fin

¹⁴ Voir *Wilson c La Reine*, 1983 CanLII 35 (CSC) [1983] 2 RCS 594, p. 599.

¹⁵ Voir *Strickland c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 475 au para 43.

de compte, le prestataire n'a pas de cause défendable. Les attaques indirectes ne sont pas autorisées dans ces circonstances.

Peut-on soutenir que la division générale a mal interprété l'article 90.1 de la *Loi sur l'assurance-emploi (Loi)*?

[44] Le prestataire soutient que la division générale a mal interprété l'article 90.1 de la *Loi*. Il affirme que l'article permet à la Commission de demander à l'ARC de rendre une décision à tout moment [traduction] « de sa PROPRE initiative, plutôt que d'« ATTENDRE passivement » que le Tribunal [de la sécurité sociale] lui ORDONNE de demander à l'ARC de rendre une décision »¹⁶. Il suggère que la Commission ne devrait pas être autorisée à demander une décision à l'ARC une fois que le Tribunal de la sécurité sociale sera impliqué.

[45] L'article 90(2) de la *Loi* permet à la Commission de demander une décision « à tout moment ». L'article 90.1 s'applique lorsqu'une question mentionnée à l'article 90(1) est soulevée dans l'examen d'une demande de prestations. Lorsqu'une question se pose, l'ARC doit rendre une décision.

[46] Les articles 90 et 90.1 de la *Loi* n'imposent aucune restriction quant au moment où la Commission peut demander une décision. Le prestataire ne m'a renvoyé à aucune autorité pour étayer ses arguments selon lesquels la Commission doit prendre les premières mesures pour demander une décision à l'ARC. Je ne suis pas convaincue qu'il existe une cause défendable sur ce point.

Peut-on soutenir que la division générale a ignoré la preuve concernant l'emploi du prestataire?

[47] Le prestataire fait valoir que la division générale a ignoré la preuve concernant son emploi. Il affirme que si elle avait tenu compte de cette preuve, elle aurait accepté qu'il avait assez d'heures d'emploi assurable pour être admissible aux prestations d'assurance-emploi.

¹⁶ Voir les observations du prestataire déposées le 28 novembre 2022, à la page ADN 1B-5.

[48] Cet argument est lié à l'argument du prestataire selon lequel la division générale a préjugé le résultat. Comme je l'ai mentionné précédemment, la division générale devait accepter la décision de l'ARC au sujet des heures assurables du prestataire. Donc, peu importe la preuve présentée par le prestataire, cela n'avait pas d'importance parce que la preuve n'aurait pas modifié la décision de l'ARC.

Conclusion

[49] Je ne suis pas convaincue que l'appel a une chance raisonnable de succès. La permission d'en appeler est donc refusée. Par conséquent, l'appel n'ira pas de l'avant.

Janet Lew
Membre de la division d'appel