



[TRADUCTION]

Citation : *EL c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2023 TSS 80

Tribunal de la sécurité sociale du Canada
Division d'appel

Décision

Partie appelante : E. L.

Partie intimée : Commission de l'assurance-emploi du Canada
Représentante : Josée Lachance

Décision portée en appel : Décision rendue par la division générale le
16 juin 2022
(GE-22-1032)

Membre du Tribunal : Charlotte McQuade

Mode d'audience : Vidéoconférence

Date de l'audience : Le 17 octobre 2022

Personnes présentes à l'audience : Partie appelante
Représentante de la partie intimée

Date de la décision : Le 27 janvier 2023

Numéro de dossier : AD-22-436

Décision

[1] L'appel est accueilli. La division générale a commis une erreur de compétence.

[2] J'annule la décision de la division générale et je renvoie l'affaire à la division générale pour un réexamen.

Aperçu

[3] E. L. est la prestataire. Elle suivait un programme collégial à temps plein. Elle touchait des prestations d'assurance-emploi d'urgence, puis le 4 octobre 2020, elle a fait la transition vers des prestations régulières d'assurance-emploi.

[4] Le 15 novembre 2021, la Commission de l'assurance-emploi du Canada a décidé que la prestataire n'était pas admissible aux prestations régulières d'assurance-emploi, car elle n'a pas prouvé sa disponibilité pour travailler à compter du 4 octobre 2020. La prestataire a porté la décision de la Commission en appel devant la division générale du Tribunal.

[5] La division générale a décidé que la prestataire n'était pas disponible pour travailler, car elle n'avait pas fait assez de démarches pour trouver un emploi et ses obligations scolaires avaient limité ses chances de retourner à temps plein sur le marché du travail.

[6] La prestataire a porté la décision de la division générale en appel devant la division d'appel. Elle soutient que la division générale a commis une erreur de fait importante et des erreurs de droit lorsqu'elle a conclu qu'elle n'était pas disponible pour travailler. Elle affirme également que la division générale a commis une erreur de compétence en omettant de décider si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire correctement lorsqu'elle a imposé rétroactivement le trop-payé.

[7] La Commission soutient que la division générale n'a commis aucune erreur lorsqu'elle a conclu que la prestataire n'était pas disponible pour travailler. Cependant,

la Commission est d'accord avec la prestataire pour dire que la division générale a commis une erreur de compétence.

[8] J'admets que la division générale a commis une erreur de compétence. J'ai décidé d'annuler la décision de la division générale et de renvoyer l'affaire à la division générale pour un réexamen.

Observations présentées après l'audience

[9] J'ai permis à la prestataire de présenter des observations après l'audience, car elle ne savait pas où consulter certains dossiers de jurisprudence que la Commission a mentionnés dans ses observations avant l'audience. La prestataire a présenté des observations après l'audience, et je les ai examinées¹.

[10] La Commission a eu l'occasion de répondre aux observations que la prestataire a présentées après l'audience, mais elle n'a déposé aucune autre observation².

Questions en litige

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

- a) La division générale a-t-elle commis une erreur de fait en avançant que la prestataire était seulement disposée à travailler en dehors de son horaire établi, étant donné qu'elle a déclaré que comme ses cours étaient enregistrés, elle aurait pu potentiellement travailler pendant la journée?
- b) La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en ne tenant pas compte de la façon dont la pandémie a nui à la capacité de la prestataire de trouver du travail?

¹ Voir la page AD4.

² Voir la page AD5-1.

- c) La division générale a-t-elle commis une erreur de droit lorsqu'elle a décidé qu'en limitant sa disponibilité aux soirs et à la fin de semaine, la prestataire n'avait pas prouvé sa disponibilité pour travailler?
- d) La division générale a-t-elle commis une erreur de compétence en omettant de décider si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé d'exclure rétroactivement la prestataire du bénéfice des prestations?

Analyse

[12] La prestataire soutient que la division générale a fondé sa décision sur une erreur de fait. Elle affirme également que la division générale a commis une erreur de droit dans la façon dont elle a interprété ce que signifie être « disponible pour travailler » au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi* ainsi qu'une erreur de compétence en ne tranchant pas une question qu'elle aurait dû trancher.

[13] Si l'une ou l'autre de ces erreurs est établie, je peux intervenir dans la décision de la division générale³.

Les parties conviennent que la division générale a commis une erreur de compétence

[14] La Commission soutient que la division générale n'a commis aucune erreur de fait ou de droit lorsqu'elle a décidé que la prestataire n'était pas disponible pour travailler.

[15] Toutefois, la Commission est d'accord avec la prestataire pour dire que la division générale a commis une erreur de compétence en omettant de décider si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire correctement lorsqu'elle a vérifié l'admissibilité de la prestataire et imposé un trop-payé.

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

[16] Une erreur de compétence peut survenir si la division générale tranche une question qu'elle n'avait pas le pouvoir de trancher, ou si elle ne tranche pas une question qu'elle aurait dû trancher.

[17] La prestataire affirme avoir répondu honnêtement à toutes les questions sur ses déclarations et avoir appelé la Commission à plusieurs reprises pour lui poser des questions sur la façon de remplir les formulaires. Elle explique qu'on ne lui a jamais dit qu'elle n'était pas admissible aux prestations. La prestataire affirme qu'il est injuste de la part de la Commission d'imposer rétroactivement un trop-payé dans ces circonstances.

[18] La prestataire affirme avoir soulevé cette question à la division générale, mais celle-ci n'a pas décidé si la Commission a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle a décidé d'examiner rétroactivement sa demande et imposé un trop-payé.

[19] La Commission soutient que la division générale a correctement fait référence à l'article 153.161 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui donne à la Commission le pouvoir de rendre une décision rétroactive sur la disponibilité pour travailler d'une partie prestataire. Aussi, la Commission affirme que la division générale a correctement conclu qu'il s'agissait d'une décision discrétionnaire.

[20] Toutefois, la Commission souligne que la compétence de la division générale l'obligeait à examiner si la Commission avait le pouvoir d'exclure rétroactivement la prestataire du bénéfice des prestations. Le cas échéant, elle devait décider si la Commission avait agi ou aurait dû agir de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé de vérifier l'admissibilité de la prestataire aux prestations. La Commission soutient que, au lieu de prendre une telle décision, la division générale a demandé à la Commission d'examiner la question de savoir si elle a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon appropriée.

J'admets que la division générale a commis une erreur de compétence

[21] J'admets que la division générale n'a pas tranché une question qu'elle aurait dû trancher.

[22] La Commission a déclaré la prestataire inadmissible au bénéfice des prestations à compter du 4 octobre 2020, car elle n'a pas prouvé sa disponibilité pour travailler.

[23] La prestataire a fait valoir devant la division générale qu'elle était disponible pour travailler pendant ses études. Elle s'est également opposée à la décision de la Commission de l'exclure rétroactivement des prestations, plus d'un an après le début de ses prestations. Elle a expliqué qu'elle avait déclaré honnêtement à la Commission qu'elle était aux études et qu'elle avait appelé la Commission à plusieurs reprises pour s'assurer de bien remplir les formulaires. Elle a affirmé qu'on ne lui avait jamais dit qu'elle n'était pas admissible aux prestations⁴.

[24] La division générale a décidé que la prestataire n'a pas prouvé sa disponibilité pour travailler à compter du 4 octobre 2020, car elle n'avait pas fait assez de démarches pour trouver un emploi et ses obligations scolaires avaient limité ses chances de retourner à temps plein sur le marché du travail.

[25] La division générale a conclu que l'article 52(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* donne à la Commission un grand pouvoir qui lui permet de revoir n'importe laquelle de ses décisions concernant les prestations d'assurance-emploi.

[26] La division générale a noté que l'article 153.161(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* donne expressément à la Commission le pouvoir d'examiner la disponibilité des personnes aux études pour travailler, même si elle a déjà versé des prestations d'assurance-emploi.

⁴ Voir la page GD2-9.

[27] La division générale a décidé que la Commission avait agi dans le délai de 36 mois accordé après le versement des prestations pour réexaminer la demande. À cet égard, la Commission a réexaminé les demandes de prestations de la prestataire, elle a rendu une décision, elle a calculé le trop-payé et elle a avisé la prestataire de la décision dans les 36 mois suivant la date à laquelle elle avait initialement versé les prestations⁵.

[28] La division générale a souligné que la Commission a le pouvoir de rendre une décision rétroactive qui entraîne un trop-payé, et qu'il s'agit d'une décision discrétionnaire.

[29] Toutefois, la division générale a omis de décider si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire. La division générale a plutôt demandé à la Commission d'examiner la question de savoir si elle a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon appropriée⁶.

[30] L'article 153.161 de la *Loi sur l'assurance-emploi* a été ajouté à la *Loi* dans les circonstances extraordinaires de la pandémie. Il était en vigueur seulement du 27 septembre 2020 au 25 septembre 2021, mais il a continué de s'appliquer aux périodes de prestations commençant entre le 27 septembre 2020 et le 25 septembre 2021⁷.

[31] L'article 153.161(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit que, pour l'application de l'alinéa 18(1)(a) de la *Loi*, la partie prestataire qui suit un cours ou un programme d'instruction ou de formation pour lequel elle n'a pas été dirigée n'est pas admissible au versement des prestations pour tout jour ouvrable d'une période de prestations pour lequel elle ne peut pas prouver qu'elle était, ce jour-là, capable de travailler et disponible à cette fin.

⁵ Voir le paragraphe 11 de la décision de la division générale. Voir aussi l'article 52(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui précise les délais de réexamen que doit respecter la Commission.

⁶ Voir le paragraphe 14 de la décision de la division générale.

⁷ Voir l'article 333 de la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2021* (L.C. 2021, ch. 23).

[32] L'article 153.161(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit que la Commission peut, à tout moment après le versement des prestations, vérifier qu'une partie prestataire qui suit un cours ou un programme d'instruction ou de formation pour lequel elle n'a pas été dirigée est admissible aux prestations. Pour se faire, elle peut exiger la preuve qu'elle était capable de travailler et disponible à cette fin pour tout jour ouvrable de sa période de prestations.

[33] L'article 52(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* donne à la Commission le pouvoir discrétionnaire de réexaminer une demande de prestations jusqu'à 36 mois après que les prestations ont été payées ou sont devenues payables. L'article 52(2) prévoit que si la Commission décide qu'une personne a reçu de l'argent au titre de prestations auxquelles elle n'est pas admissible ou auxquelles elle n'a pas droit, elle doit calculer le montant et aviser la personne de sa décision.

[34] Ensemble, l'article 52 et l'article 153.161 de la *Loi sur l'assurance-emploi* donnent à la Commission le pouvoir de vérifier rétroactivement l'admissibilité d'une partie prestataire et d'imposer un trop-payé, s'il y a lieu.

[35] Toutefois, les pouvoirs que les articles 52 et 153.161(2) de la *Loi* donnent à la Commission sont discrétionnaires. Cela signifie que la Commission peut vérifier si une personne est réellement admissible aux prestations qu'elle a déjà reçues et qu'elle peut réexaminer une demande, mais elle n'est pas obligée de le faire.

[36] Tout pouvoir discrétionnaire doit être exercé de façon judiciaire. Par conséquent, lorsque la Commission décide de vérifier l'admissibilité d'une partie prestataire ou de réexaminer une demande, elle ne peut pas⁸ :

- agir de mauvaise foi;
- agir dans un but ou pour un motif irrégulier;
- tenir compte d'un facteur non pertinent;

⁸ Voir la décision *Canada (Procureur général) c Purcell*, 1995 CanLII 3558 (CAF).

- ignorer un facteur pertinent;
- agir de façon discriminatoire.

[37] La prestataire a soulevé à la division générale la question de savoir si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire correctement, puisqu'elle a toujours déclaré honnêtement ses études et qu'elle a parlé à la Commission plusieurs fois sans se faire dire qu'elle n'était pas admissible aux prestations.

[38] La Commission ne peut pas décider elle-même si elle a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire. Cette tâche revient à la division générale. La division générale n'a pas tranché la question de savoir si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé d'exclure rétroactivement la prestataire du bénéfice des prestations, ce qui a créé un trop-payé. Par conséquent, la division générale a commis une erreur de compétence.

[39] La prestataire soutient que la division générale a également commis d'autres erreurs révisables. Toutefois, je n'ai pas besoin de chercher à savoir si la division générale a commis d'autres erreurs. Il suffit de démontrer qu'une erreur révisable a été commise.

[40] Puisque la division générale a commis une erreur de compétence, je peux intervenir dans la décision⁹.

Réparation

[41] Pour corriger l'erreur de la division générale, je peux renvoyer l'affaire à la division générale pour un réexamen, ou je peux rendre la décision que la division générale aurait dû rendre¹⁰.

[42] La Commission me demande de rejeter l'appel de la prestataire sur la question de la disponibilité. La Commission soutient que la division générale n'a commis aucune

⁹ Voir l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

¹⁰ Voir l'article 59(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

erreur révisable lorsqu'elle a conclu que la prestataire n'a pas prouvé sa disponibilité pour travailler.

[43] Toutefois, la Commission dit que je devrais renvoyer l'affaire à la division générale pour réexaminer la question de savoir si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire correctement lorsqu'elle a réexaminé la demande de la prestataire et a imposé un trop-payé. Selon la Commission, cela s'explique par le fait que les parties n'ont pas eu l'occasion de présenter leurs arguments en bonne et due forme.

[44] Pour sa part, la prestataire veut que j'accueille son appel. Elle veut me convaincre que la division générale a commis une erreur de fait ou une erreur de droit lorsqu'elle a conclu qu'elle n'était pas disponible pour travailler. Elle souhaite que je remplace la décision rendue par la division générale par une décision dans laquelle je conclus qu'elle était disponible pour travailler.

[45] Toutefois, la prestataire convient que, si je conclus qu'il n'y a pas d'erreur dans la décision de la division générale ou si je décide moi-même qu'elle n'était pas disponible pour travailler, je dois tout de même renvoyer l'affaire à la division générale pour un réexamen la question suivante : la Commission a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire correctement lorsqu'elle a réexaminé rétroactivement la demande de la prestataire et imposé un trop-payé?

Je renvoie toutes les questions en litige à la division générale pour un réexamen

[46] J'ai décidé d'annuler la décision de la division générale et de renvoyer toutes les questions en litige à la division générale pour un réexamen.

[47] Je ne suis pas convaincue que les parties ont eu pleinement l'occasion de fournir des éléments de preuve et des observations sur la question de savoir si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé de réexaminer rétroactivement l'admissibilité de la prestataire et d'imposer un trop-payé.

[48] Même si la Commission a fait référence à l'article 153.161 de la *Loi sur l'assurance-emploi* dans les observations qu'elle a présentées à la division générale, elle n'a pas précisé les facteurs dont elle a tenu compte lorsqu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire pour vérifier rétroactivement l'admissibilité de la prestataire et réexaminer sa demande. Comme ces facteurs n'ont pas été précisés, la prestataire n'a pas eu l'occasion de répondre adéquatement aux arguments de la Commission à ce sujet.

[49] De plus, il y a des éléments de preuve importants au dossier qui nécessitent des clarifications.

[50] Le trop-payé en cause était rétroactif au 4 octobre 2020.

[51] Le dossier de la Commission contient les notes d'une conversation téléphonique qu'il y a eu entre la prestataire et la Commission. Ces notes laissent entendre que la disponibilité de la prestataire a été examinée et qu'une décision initiale a été rendue le 20 octobre 2020 au sujet de la disponibilité de la prestataire pour la période allant du 8 septembre 2020 au 18 décembre 2020.

[52] Les notes indiquent ce qui suit : [traduction] « Principale question en litige : disponibilité. Formation du 08-09-2020 au 18-12-2020. Quatorze heures de formation par semaine. La prestataire a été informée de la décision, de son incidence sur sa demande, de son droit de demander officiellement une révision de la décision et du délai applicable »¹¹.

[53] Dans cette décision, la disponibilité de la prestataire pour la période allant du 8 septembre 2020 au 18 décembre 2020 semble avoir été approuvée. Toutefois, puisque les notes ne précisent pas vraiment quelle décision a été rendue par la Commission, ce n'est pas tout à fait clair.

[54] J'ai écouté l'enregistrement audio de l'audience de la division générale. Je n'ai pas entendu la prestataire dire quoi que ce soit au sujet de cette décision.

¹¹ Voir la page GD3-17.

[55] La Commission n'a fourni aucun renseignement au sujet de cette décision, sauf que la prestataire a été informée d'une décision concernant sa formation pour la période allant du 8 septembre 2020 au 18 décembre 2020¹².

[56] Il est possible de demander une révision de la décision initialement rendue sur l'admissibilité aux prestations. Toutefois, si la Commission a déjà vérifié l'admissibilité de la prestataire avant d'approuver sa disponibilité pour la période allant du 8 septembre 2020 au 18 décembre 2020, il s'agit d'un facteur pertinent dont on peut tenir compte pour décider si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé de réexaminer l'admissibilité de la prestataire pour la période allant du 4 octobre 2020 au 18 décembre 2020.

[57] En général, la division d'appel ne peut pas accepter de nouveaux éléments de preuve¹³. Comme le dossier n'est pas complet et que je ne peux pas accepter de nouveaux éléments de preuve, je ne peux rendre une nouvelle décision sur cette question qui remplacerait la décision de la division générale. Je suis donc d'accord avec les parties pour dire que cette question doit être renvoyée à la division générale pour un réexamen.

Je ne trancherai pas la question de la disponibilité

[58] Je ne vais pas trancher la question de savoir si la division générale a commis une erreur révisable lorsqu'elle a décidé que la prestataire n'était pas disponible pour travailler.

[59] Je pourrais trancher cette question. Cependant, cela risquerait de diviser le processus décisionnel en deux questions étroitement liées, et je pense que ces questions doivent être examinées ensemble.

[60] Par exemple, si la division générale décide que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a réexaminé l'admissibilité de

¹² Voir les pages GD4-1 et AD2-1.

¹³ Voir la décision *Sibbald c Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 157.

la prestataire et a imposé un trop-payé, il pourrait ne pas être nécessaire de trancher la question de la disponibilité.

[61] De plus, en divisant le processus décisionnel en deux questions, il y a un risque que les décisions rendues par la division d'appel et par la division générale soient incohérentes. Par exemple, cela pourrait se produire si je conclusais que la décision de la division générale sur la disponibilité devait être maintenue, mais que la division générale décidait que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon appropriée lors du réexamen de l'admissibilité de la prestataire pour l'une ou l'autre de ses périodes de prestations.

[62] Je comprends que la prestataire veut un verdict définitif dans cette affaire. Cependant, cela n'aurait pas été nécessairement plus rapide, car l'appel aurait de toute façon possiblement été renvoyé à la division générale pour qu'elle réexamine la question de savoir si la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière judiciaire.

[63] J'annule donc la décision de la division générale et je renvoie l'affaire à la division générale pour un réexamen de toutes les questions en litige.

Conclusion

[64] L'appel est accueilli. La division générale a commis une erreur de compétence.

[65] La décision de la division générale est annulée. L'affaire est renvoyée à la division générale pour un réexamen de toutes les questions pertinentes.

Charlotte McQuade
Membre de la division d'appel