



Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c AL*, 2023 TSS 253

Tribunal de la sécurité sociale du Canada

Division d'appel

Décision

Partie appelante : Commission de l'assurance-emploi du Canada
Représentante : Julie Meilleur

Partie intimée : A. L.
Représentant : J. D.

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du
28 octobre 2022 (GE-22-1573)

Membre du Tribunal : Pierre Lafontaine

Mode d'audience : Téléconférence

Date de l'audience : Le 28 février 2023

Personnes présentes à l'audience : Représentante appelante
Intimée
Représentant de l'intimée

Date de la décision : Le 7 mars 2023

Numéro de dossier : AD-22-854

Décision

[1] L'appel est accueilli sur la question de l'exercice par l'appelante (Commission) de son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire.

[2] Cependant, le dossier retourne à la division générale afin de déterminer si l'intimée (prestataire) était admissible au bénéfice des prestations pour les périodes du 5 octobre 2020 au 21 décembre 2020 et du 7 janvier 2021 au 28 avril 2021, périodes pendant laquelle elle a suivi une formation.

Aperçu

[3] L'appelante, la Commission de l'assurance-emploi du Canada (Commission), a décidé que l'intimée (prestataire) n'était pas admissible aux prestations régulières d'assurance-emploi au cours des périodes du 5 octobre 2020 au 21 décembre 2020 et du 7 janvier 2021 au 28 avril 2021, parce qu'elle suivait une formation qui n'était pas autorisée et qu'elle n'était pas disponible pour travailler. La prestataire a interjeté appel de la décision en révision de la Commission devant la division générale.

[4] La division générale a déterminé que la Commission n'avait pas utilisé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire en décidant de vérifier et de réexaminer la demande de prestations de la prestataire. Elle a conclu que la Commission ne pouvait pas déterminer, d'une façon rétroactive, que la prestataire n'était pas admissible au bénéfice des prestations d'assurance-emploi.

[5] La division d'appel a accordé à la Commission la permission d'en appeler de la décision de la division générale. La Commission soutient que la division générale a erré en droit dans son interprétation de l'article 153.161 de la *Loi sur l'assurance-emploi* (Loi sur l'AE).

[6] Je dois décider si la division générale a erré en droit dans son interprétation de l'article 153.161 de la Loi sur l'AE.

[7] J'accueille l'appel de la Commission sur la question de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire.

[8] Cependant, le dossier retourne à la division générale afin de déterminer si la prestataire était admissible au bénéfice des prestations pour les périodes du 5 octobre 2020 au 21 décembre 2020 et du 7 janvier 2021 au 28 avril 2021, périodes pendant laquelle elle a suivi une formation.

Question en litige

[9] Est-ce que la division générale a erré en droit dans son interprétation de l'article 153.161 de la Loi sur l'AE?

Analyse

Mandat de la division d'appel

[10] La Cour d'appel fédérale a déterminé que la division d'appel n'avait d'autre mandat que celui qui lui est conféré par les articles 55 à 69 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* (Loi sur le MEDS).¹

[11] La division d'appel agit à titre de tribunal administratif d'appel eu égard aux décisions rendues par la division générale et n'exerce pas un pouvoir de surveillance de la nature de celui qu'exerce une cour supérieure.

[12] En conséquence, à moins que la division générale n'ait pas observé un principe de justice naturelle, qu'elle ait erré en droit ou qu'elle ait fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance, Je dois rejeter l'appel.

¹ *Canada (Procureur général) c Jean*, 2015 CAF 242; *Maunder c Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 274.

Est-ce que la division générale a erré en droit dans son interprétation de l'article 153.161 de la Loi sur l'AE?

[13] La division générale a déterminé que la Commission a utilisé les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu des articles 52 et 153.161(2) de la Loi sur l'AE pour réviser la demande de prestations de la prestataire. Elle a déterminé que la Commission a changé sa décision en déterminant que la prestataire n'était pas admissible au bénéfice des prestations.

[14] La division générale a déterminé que la Commission a rendu une nouvelle décision conformément à la procédure prévue à l'article 52(2) de la Loi sur l'AE. Il y avait donc lieu d'examiner si la Commission avait utilisé son pouvoir discrétionnaire de réexamen de façon conforme à la norme judiciaire. La division générale a conclu que la Commission n'a pas utilisé son pouvoir discrétionnaire, de façon judiciaire, en décidant de vérifier la demande de prestations de la prestataire et en procédant à un nouvel examen de cette demande.

[15] La Commission soutient que la division générale a erré en droit dans son interprétation de l'article 153.161(2) de la partie VIII.5 de la Loi sur l'AE en déterminant que cette provision donne à la Commission un pouvoir analogue à celui qu'elle détient en vertu de l'article 52(1) de la Loi sur l'AE.

[16] D'autre part, la Commission soumet que la division générale a également erré en droit lorsqu'elle a indiqué que la Commission avait changé sa décision en déterminant que la prestataire n'était pas admissible au bénéfice des prestations et qu'elle avait rendu une nouvelle décision conformément à la procédure prévue à l'article 52(2) de la LAE.

[17] La Commission soutient que les décisions d'admissibilité sur la disponibilité, rendues en vertu de l'article 153.161(2) de la Loi sur l'AE, ne sont pas des décisions de réexamen ou révision en vertu des articles 52 ou 112 de la Loi sur l'AE.

[18] La prestataire fait valoir que l'utilisation par la division générale de l'analyse de la politique de la Commission pour exercer judiciairement son pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 52 de la Loi sur l'AE n'était pas applicable à l'analyse du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 153.161. Cependant, la prestataire soutient que la décision de la division générale n'est pas basée uniquement sur la politique rattachée à l'article 52.

[19] La prestataire soutient que la Commission admet dans ses moyens d'appel que la division générale a jugé qu'elle n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire car elle n'avait pas appliqué les dispositions de l'article 153.161(2) de la Loi sur l'AE en exigeant que la prestataire prouve son admissibilité à recevoir des prestations.

[20] La prestataire soutient que la division générale n'a pas commis d'erreur en concluant que la Commission, en fonction de sa conduite dans le dossier, n'a pas exercé judiciairement son pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 153.61 LAE, en ignorant un facteur pertinent et en agissant de mauvaise foi.

[21] Afin de déterminer si la division générale a commis des erreurs, il est important d'examiner d'abord les pouvoirs de révision de la Commission avant de considérer l'impact des mesures temporaires pour faciliter l'accès aux prestations qui sont entrées en vigueur pendant la pandémie.

[22] Les pouvoirs de réexamen de la Commission sont énoncés à l'article 52 de la Loi sur l'AE. Cet article prévoit que la Commission peut réexaminer une demande de prestations dans les 36 mois suivant le paiement des prestations.²

[23] La jurisprudence a établi que la seule restriction au pouvoir de réexamen de la Commission en vertu de l'article 52 de la Loi sur l'AE est le délai.

² Dans les situations où la Commission est d'avis qu'une déclaration fautive ou trompeuse a été faite, la Commission dispose de 72 mois pour réexaminer une demande.

[24] Par conséquent, la Commission peut réexaminer une demande en vertu de l'article 52, même s'il n'y a pas de faits nouveaux. En d'autres termes, elle peut retirer son approbation antérieure et exiger des prestataires qu'ils remboursent les prestations qui ont été versées en vertu de cette approbation.³

[25] Pendant la pandémie, le gouvernement a modifié temporairement la Loi sur l'AE. L'article 153.161 a été ajouté à la Loi sur l'AE et est entré en vigueur le 27 septembre 2020. Cette disposition s'applique à la prestataire qui a établi une demande initiale de prestations d'assurance-emploi prenant effet le 4 octobre 2020.

[26] L'article 153.161 de la Loi sur l'AE mentionne ce qui suit :

Disponibilité

Cours ou programme d'instruction ou de formation non dirigé

153.161 (1) Pour l'application de l'alinéa 18(1) a), le prestataire qui suit un cours ou programme d'instruction ou de formation pour lequel il n'a pas été dirigé conformément aux alinéas 25(1) a) ou b) n'est pas admissible au versement des prestations pour tout jour ouvrable d'une période de prestations pour lequel il ne peut prouver qu'il était, ce jour-là, capable de travailler et disponible à cette fin.

Vérification

(2) La Commission peut vérifier, à tout moment après le versement des prestations, que le prestataire visé au paragraphe (1) est admissible aux prestations en exigeant la preuve qu'il était capable de travailler et disponible à cette fin pour tout jour ouvrable de sa période de prestations.

[27] Cette disposition temporaire prévoit que pour l'application de l'article 18(1) a) de la Loi sur l'AE, la Commission peut **vérifier** si un prestataire a droit à des prestations en exigeant une preuve de sa **disponibilité** à travailler à tout moment après le versement des prestations. Ceci implique que la vérification de disponibilité peut ne pas avoir eu lieu pendant le versement des prestations.

³ *Brisebois c Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, A-582-79, *Brière c Commission, (Procureur général)*, A-637-86.

[28] L'article 52 de la Loi sur l'AE est rédigé différemment. Il prévoit que la Commission peut **examiner de nouveau** toute demande de prestations dans les 36 mois suivant une approbation antérieure.

[29] La Commission avance que l'admissibilité de la prestataire n'a été vérifiée que le 7 février 2022. Cependant, je ne trouve aucune preuve devant la division générale que la décision relative à l'admissibilité ait été retardée.⁴ La preuve de la prestataire démontre plutôt que sa demande a été vérifiée puis acceptée le 21 octobre 2020.⁵

[30] Je constate que la prestataire a déclaré sa formation à temps plein dans sa demande de prestations.⁶ Il ressort du dossier Service Canada de la prestataire que la demande est au départ en révision à cause de sa formation et que la Commission a rendu une décision le 21 octobre 2020, permettant ainsi le paiement des prestations qui n'avaient pas été versées à la prestataire avant cette décision.⁷

[31] Je suis d'avis que la preuve prépondérante devant la division générale démontre que la Commission avait déjà vérifié l'admissibilité de la prestataire avant de lui verser des prestations.

[32] Cela étant dit, je suis d'avis que l'article 153.161 doit être lu conjointement avec l'article 52 de la Loi sur l'AE. Une section permet à la Commission de vérifier le droit aux prestations, si elle ne l'a pas fait, l'autre permet à la Commission de reconsidérer sa décision, si elle l'a fait. Les deux articles visent à récupérer des sommes indûment reçues par un prestataire.

[33] De plus, la décision de demander une vérification en vertu de l'article 153.161 ou d'examiner à nouveau une demande en vertu de l'article 52 sont des décisions discrétionnaires. Cela signifie que bien que la Commission ait le pouvoir de demander la vérification d'admissibilité ou de réexaminer une demande, elle n'a pas à le faire.

⁴ Les représentations de la Commission à la division générale ne constituent pas une preuve des faits qu'elles résument : voir *M. M. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2015 SSTAD 1045.

⁵ Voir GD5-6

⁶ Voir GD3-7 à GD3-11.

⁷ Voir GD5-17 et GD5-18.

[34] La loi prévoit que les pouvoirs discrétionnaires doivent être exercés de manière judiciaire. Cela signifie que lorsque la Commission décide de reconsidérer une demande, elle ne peut agir de mauvaise foi ou dans un but ou motif illégitime, tenir compte d'un facteur non pertinent ou ignorer un facteur pertinent ou agir de manière discriminatoire.⁸

[35] La Commission a élaboré une politique pour l'aider à exercer son pouvoir discrétionnaire de réexaminer des décisions en vertu de l'article 52 de la Loi sur l'AE. La Commission affirme que la raison de la politique est « d'assurer une application uniforme et équitable de l'article 52 de la Loi sur l'AE et d'empêcher la création de dettes lorsque le prestataire a été payé en trop sans qu'il y ait eu faute de sa part ». La politique prévoit qu'une réclamation ne sera réexaminée que lorsque :

- 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 fautive ou trompeuse;
- le prestataire aurait dû savoir qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit.⁹

[36] La politique stipule qu'une période de non-disponibilité n'est pas une situation où des prestations ont été versées contrairement à la structure de la Loi sur l'AE.¹⁰ La prestataire n'a pas fait de déclaration fautive ou trompeuse et ne pouvait pas savoir qu'il n'avait pas droit aux prestations reçues. Aucun des facteurs mentionnés dans la politique de la Commission ne justifie un réexamen de la réclamation de la prestataire puisqu'elle a agi de bonne foi et a déclaré sa formation à plusieurs reprises à la Commission.

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

⁹ Voir Guide de la détermination de l'admissibilité, Chapitre 17 - Section 17.3.3.

¹⁰ Voir Guide de la détermination de l'admissibilité, Chapitre 17 - Section 17.3.2.

[37] Je n'ai aucun doute que la prestataire a agi de bonne foi et a déclaré sa formation à plusieurs reprises à la Commission. La Commission a réexaminé la demande en fonction des faits dont elle disposait au moment où la décision initiale relative à l'admissibilité a été prise et où les prestations ont été versées.

[38] En l'absence de l'article 153.161 de la Loi sur l'AE, je conviens que la Commission aurait dû tenir compte des facteurs susmentionnés et de sa propre politique lorsqu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire pour décider de réexaminer la demande de la prestataire.

[39] Cependant, je suis d'avis que pendant les mesures temporaires mises en place pendant la pandémie, le pouvoir discrétionnaire de la Commission de décider de réexaminer une demande devait être exercé en gardant à l'esprit l'intention législative de l'article 153.161 de la Loi sur l'AE.

[40] En mettant en œuvre cet article pendant la pandémie, le Parlement a clairement voulu **insister** sur le pouvoir de la Commission de vérifier si un prestataire suivant un cours, un programme d'enseignement ou une formation avait droit aux prestations d'assurance-emploi, et ce, même après le versement des prestations. La Commission a donc exercé son pouvoir discrétionnaire selon les paramètres établis par le Parlement durant la pandémie.

[41] L'un des principes de l'interprétation des lois est que le Parlement ne parle pas inutilement. En mettant en œuvre l'article 153.161 de la Loi sur l'AE, le Parlement a clairement décidé que le réexamen d'une décision initiale sur la disponibilité d'un étudiant prise pendant la pandémie l'emportait sur l'importance que la décision initiale soit finale.

[42] Compte tenu des facteurs susmentionnés, je conclus que la division générale a commis une erreur en décidant que la Commission n'avait pas exercé son pouvoir de manière judiciaire et qu'elle ne pouvait donc pas déterminer, d'une façon rétroactive, que la prestataire n'était pas admissible au bénéfice des prestations d'assurance-emploi.

[43] Je suis donc justifié d'intervenir.

Remède

[44] Pour les raisons précédemment mentionnées, je suis d'avis que la Commission a utilisé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire suivant les articles 52 et 153.161 de la Loi sur l'AE.

[45] La Commission a tenu compte de tous les renseignements pertinents pour examiner de nouveau la demande de la prestataire. Aucun nouveau fait pertinent n'a été fourni à l'audience de la division générale que la prestataire n'ait déjà fourni à la Commission. Rien n'indique que la Commission ait considéré des informations non pertinentes ou ait agi de mauvaise foi ou de manière discriminatoire. La Commission a également agi dans un but légitime en réexaminant le droit de la prestataire aux prestations.

[46] Cependant, compte tenu des conclusions erronées de la division générale, Le dossier retourne à la division générale afin de déterminer si la prestataire était admissible au bénéfice des prestations pour les périodes du 5 octobre 2020 au 21 décembre 2020 et du 7 janvier 2021 au 28 avril 2021, périodes pendant laquelle elle a suivi une formation.

Conclusion

[47] L'appel est accueilli sur la question de l'utilisation par la Commission de son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire.

[48] Cependant, compte tenu des conclusions erronées de la division générale, Le dossier retourne à la division générale afin de déterminer si la prestataire était admissible au bénéfice des prestations pour les périodes du 5 octobre 2020 au 21 décembre 2020 et du 7 janvier 2021 au 28 avril 2021, périodes pendant laquelle elle a suivi une formation.

Pierre Lafontaine
Membre de la division d'appel