



Citation : *AL c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 TSS 1688

Tribunal de la sécurité sociale du Canada
Division générale, section de l'assurance-emploi

Décision

Partie appelante : A. L.

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

Décision portée en appel : Décision découlant de la révision (462622) datée du 5 avril 2022 rendue par la Commission de l'assurance-emploi du Canada (communiquée par Service Canada)

Membre du Tribunal : Normand Morin

Mode d'audience : Vidéoconférence

Date de l'audience : Le 6 octobre 2022

Personne présente à l'audience : L'appelante

Date de la décision : Le 28 octobre 2022

Numéro de dossier : GE-22-1573

Décision

[1] L'appel est accueilli. Je conclus que la *Commission de l'assurance-emploi du Canada* (la Commission) n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire, en décidant de vérifier et de réexaminer la demande de prestations d'assurance-emploi de l'appelante¹. La Commission ne pouvait donc pas déterminer, rétroactivement, que l'appelante n'était pas admissible au bénéfice des prestations d'assurance-emploi.

Aperçu

[2] En septembre 2020, l'appelante entreprend une formation à temps plein à l'institution universitaire X. Il s'agit d'une formation menant à l'obtention d'une maîtrise en gestion des ressources humaines. Elle a effectué sa session d'automne 2020, du 6 septembre 2020 au 21 décembre 2020, et sa session d'hiver 2021, du 7 janvier 2021 au 28 avril 2021². Elle a ensuite effectué une session à temps partiel, à la même institution, à l'été 2021, du 3 mai 2021 au 28 juin 2021. L'appelante a poursuivi sa formation à l'automne 2021.

[3] Du 23 septembre 2016 au 13 mars 2020 inclusivement et du 19 juin 2020 au 8 octobre 2020 inclusivement, l'appelante a travaillé comme gérante adjointe pour l'employeur X. et a cessé de travailler pour cet employeur en raison d'un manque de travail³.

[4] Le 8 octobre 2020, elle présente une demande initiale de prestations d'assurance-emploi (prestations régulières)⁴. Une période de prestations a été établie à compter du 4 octobre 2020⁵.

¹ Voir les articles 52 et 153.161 de la *Loi sur l'assurance-emploi* (la Loi).

² Voir les pièces GD3-7, GD3-8, GD3-19, GD3-20, GD3-24, GD3-25, GD7-11 et GD11-2.

³ Voir les pièces GD2-14 et GD2-15.

⁴ Voir les pièces GD3-3 à GD3-13.

⁵ Voir les pièces GD3-1 et GD4-1.

[5] Du 26 mars 2021 au 7 avril 2021, durant sa formation, l'appelante travaille de nouveau chez X. et cesse de travailler pour cet employeur en raison d'un manque de travail⁶.

[6] Le 7 février 2022, la Commission l'informe qu'elle ne peut pas lui verser de prestations d'assurance-emploi pour les périodes du 5 octobre 2020 au 21 décembre 2020 et du 7 janvier 2021 au 28 avril 2021, car elle suit un cours de formation de sa propre initiative et qu'elle n'a pas démontré qu'elle était disponible à travailler⁷.

[7] Le 5 avril 2022, à la suite d'une demande de révision, la Commission l'informe qu'elle maintient la décision rendue à son endroit, en date du 7 février 2022⁸.

[8] L'appelante explique avoir cessé de travailler en octobre 2020 à la suite de l'adoption, par le gouvernement du Québec, de mesures de restrictions sanitaires liées à la pandémie de COVID-19⁹, dont la fermeture des commerces, ce qui inclut les salles d'entraînement. Elle indique avoir présenté une demande de prestations que sa demande a été acceptée et que des prestations lui ont été versées. L'appelante affirme avoir toujours déclaré, de façon honnête, toutes ses périodes de formation. Elle fait valoir que sa formation ne l'a jamais empêchée de travailler.

[9] L'appelante dit trouver incohérent le traitement de son dossier de la part de la Commission. Elle explique qu'avec les renseignements que la Commission détenait depuis octobre 2020 et qui lui ont permis de recevoir des prestations, celle-ci a changé sa décision en février 2022 pour lui indiquer qu'elle ne pouvait pas en recevoir et qu'elle devait rembourser toutes celles lui ayant été versées en trop. L'appelante souligne que lorsque la Commission a rendu sa décision en février 2022, elle détenait les mêmes renseignements qui lui avaient été fournis en octobre 2020. Elle dit ne pas vouloir être la victime d'un manque de constance ou de compétences de la part de la Commission (Service Canada) dans le traitement de son dossier. L'appelante fait valoir que si elle

⁶ Voir la pièce GD11-2.

⁷ Voir les pièces GD2-9 et GD3-26.

⁸ Voir les pièces GD2-13, GD3-37 et GD3-38.

⁹ Maladie à coronavirus 2019.

n'avait pas le droit de recevoir des prestations d'assurance-emploi après la présentation de sa demande de prestations en octobre 2020, elle aurait toutefois pu recevoir des prestations de la Prestation canadienne de la relance économique (PCRE). Elle précise que la Commission ne l'a informée qu'en février 2022 que des prestations d'assurance-emploi ne pouvaient lui être versées. L'appelante affirme que lorsqu'elle a communiqué avec son employeur et avec l'*Agence du revenu du Canada* (l'ARC), elle a été informée que puisqu'elle ne pouvait recevoir des prestations d'assurance-emploi, elle aurait pu recevoir des prestations de la PCRE puisqu'elle satisfaisait les critères d'admissibilité pour ce type de prestations. Elle explique qu'elle n'a pas été en mesure de présenter une demande de prestations de la PCRE avant de savoir qu'elle ne pouvait pas recevoir de prestations d'assurance-emploi. L'appelante indique que selon les renseignements qu'elle a obtenus de l'ARC, les demandes rétroactives pour recevoir des prestations la PCRE ont pris fin en décembre 2021. Elle explique que si elle avait reçu des prestations de la PCRE, elle n'aurait aucune dette découlant des prestations d'assurance-emploi lui ayant été versées et que la Commission lui demande de rembourser. L'appelante soutient avoir le droit de recevoir des prestations et qu'il était du devoir de la Commission de la diriger vers la bonne instance (ex. : l'ARC) dans le cas contraire. Elle fait valoir que la Commission doit assumer son erreur ou qu'elle déduise de sa dette le montant qu'elle aurait reçu en prestations de la PCRE.

[10] L'appelante explique que la décision de la Commission fait en sorte de la priver de revenu pour les périodes du 5 octobre 2020 au 21 décembre 2020 et du 7 janvier 2021 au 28 avril 2021, et de lui causer des problèmes financiers, ce qu'elle trouve injuste. Elle souligne que puisque des prestations d'assurance-emploi lui ont été versées en 2021, elle a été informée par le ministère de l'Enseignement supérieur du Québec (Aide financière aux études) que la bourse d'études qui lui avait été accordée lui avait été versée en trop. L'appelante fait valoir que la décision de la Commission lui cause également des préjudices sérieux, étant donné l'énorme stress physique et psychologique qu'elle ressent. Elle explique qu'il lui est impossible de survivre sans revenu pour une aussi longue période et de rembourser la somme d'argent que lui réclame la Commission pour des prestations versées en trop.

[11] Le 3 mai 2022, l'appelante conteste la décision en révision de la Commission. Cette décision fait l'objet de son recours devant le Tribunal.

Questions préliminaires

[12] Dans le présent dossier, l'appelante conteste le fait qu'elle doive rembourser les prestations qui lui ont été versées en trop. Elle explique que suivant la nouvelle décision de la Commission, celle-ci l'a informée qu'elle n'était pas admissible au bénéfice des prestations parce qu'elle suivait une formation et qu'elle devait ainsi rembourser les prestations lui ayant été versées en trop¹⁰. L'appelante demande si la Commission est en droit de lui retirer rétroactivement les prestations d'assurance-emploi qu'elle lui a versées dans la mesure où cela lui cause des préjudices sérieux et lui fait perdre des gains, alors qu'elle était disponible et capable de travailler¹¹. Elle souligne que si la Commission avait rendu sa décision dans un délai raisonnable et ne l'avait pas induite en erreur en lui laissant croire que son dossier avait été accepté, elle aurait pu présenter une demande pour recevoir des prestations de la PCRE¹².

[13] La Commission fait valoir qu'elle a vérifié l'admissibilité de l'appelante au bénéfice des prestations à partir du début de sa période de prestations, et a appliqué la décision de manière rétroactive conformément à l'article 153.161(2) de la Loi¹³. Elle précise qu'à la suite de cette vérification, elle a déterminé que l'appelante avait reçu des prestations auxquelles elle n'avait pas droit¹⁴. La Commission explique que l'appelante doit rembourser les prestations reçues en trop, en vertu des articles 43 et 44 de la Loi¹⁵.

[14] La Commission soutient avoir utilisé de manière judiciaire le pouvoir discrétionnaire que lui accordait l'article 153.161(2) de la Loi, en réexaminant les

¹⁰ Voir les pièces GD2-19 et GD3-33.

¹¹ Voir la pièce GD5-6.

¹² Voir la pièce GD5-7.

¹³ Voir la pièce GD4-6.

¹⁴ Voir la pièce GD4-6.

¹⁵ Voir la pièce GD4-6.

prestations versées à l'appelante pendant qu'elle suivait une formation et lorsqu'elle a rendu une décision rétroactive à l'endroit de cette dernière¹⁶.

[15] Je vais donc effectuer mon analyse et rendre ma décision en tenant compte de cette situation.

Questions en litige

[16] Je dois déterminer si la Commission avait le pouvoir de décider, de façon rétroactive, si l'appelante était admissible au bénéfice des prestations et le cas échéant, déterminer si elle a utilisé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire, en décidant de vérifier et de réexaminer la demande de prestations de cette dernière¹⁷.

[17] Si tel est le cas, je dois également déterminer si au cours des périodes du 5 octobre 2020 au 21 décembre 2020 et du 7 janvier 2021 au 28 avril 2021, pendant sa formation, l'appelante démontre qu'elle était disponible à travailler¹⁸.

[18] Je dois également déterminer si les prestations versées en trop à l'appelante, qui lui sont réclamées par la Commission, doivent être remboursées¹⁹.

¹⁶ Voir la pièce GD9-2.

¹⁷ Voir les articles 52 et 153.161 de la Loi.

¹⁸ Voir l'article 18(1)a) de la Loi, l'article 153.161 de la partie VIII.5 de la Loi, de même que les articles 9.001 et 9.002(1) du *Règlement sur l'assurance-emploi* (le Règlement).

¹⁹ Voir les articles 43, 44 et 52 de la Loi.

Analyse

Exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission dans sa décision de vérifier et de réexaminer une demande de prestations

Question no 1 : La Commission avait-elle le pouvoir de vérifier et d'examiner rétroactivement la demande de prestations de l'appelante?

[19] Concernant le « nouvel examen » d'une demande de prestations, la Loi prévoit que la Commission dispose d'un délai de 36 mois pour réexaminer toute demande au sujet de prestations payées ou payables à un prestataire, et que ce délai est de 72 mois si elle estime qu'une déclaration ou affirmation fausse ou trompeuse a été faite relativement à une demande de prestations²⁰.

[20] Si la Commission décide qu'une personne a reçu une somme d'argent en prestations pour lesquelles elle ne remplissait pas les conditions requises ou au bénéfice desquelles elle n'était pas admissible, elle calcule la somme payée et notifie sa décision au prestataire²¹.

[21] En raison de la pandémie de COVID-19, des modifications ont été apportées à la Loi pour faciliter l'accès aux prestations avec la mise en œuvre de « mesures temporaires ».

[22] L'article 153.161 de la partie VIII.5 de la Loi représente une de ces modifications. Cet article a été en vigueur du 27 septembre 2020 au 25 septembre 2021.

[23] Cet article permet à la Commission de vérifier, à tout moment, après le versement des prestations, que le prestataire y est admissible en exigeant la preuve

²⁰ Voir l'article 52 de la Loi.

²¹ Voir l'article 52(2) de la Loi.

qu'il était capable de travailler et disponible à cette fin pour tout jour ouvrable de sa période de prestations²².

[24] Dans l'une de ses décisions, la Division d'appel du Tribunal (la Division d'appel) a déterminé que la Division générale du Tribunal (la Division générale) ne pouvait refuser d'exercer sa compétence afin de déterminer si la Commission avait le pouvoir de juger le prestataire inadmissible aux prestations de façon rétroactive²³.

[25] Dans une autre de ses décisions, la Division d'appel a conclu qu'il y avait lieu de retourner un dossier à la Division générale afin que celle-ci tranche la question visant à déterminer si la Commission avait le pouvoir de déclarer qu'une prestataire était inadmissible au bénéfice des prestations, de façon rétroactive²⁴. Dans cette décision, la Division d'appel a précisé que si la Division générale conclut que la Commission avait ce pouvoir, elle doit aussi déterminer si celle-ci l'a exercé de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé de réexaminer la demande de prestations de la prestataire²⁵.

[26] Dans le cas présent, l'appelante a présenté une demande de prestations le 8 octobre 2020 et une période de prestations a été établie à compter du 4 octobre 2020²⁶.

[27] L'appelante a reçu des prestations au cours de la période échelonnée de la semaine ayant commencé le 4 octobre 2020 jusqu'à celle ayant commencé le 25 avril 2021²⁷.

[28] Le 7 février 2022, la Commission l'a informée de la décision rendue à son endroit sur la question de la disponibilité à travailler²⁸.

²² Voir l'article 153.161(2) de la partie VIII.5 de la Loi.

²³ Voir la décision rendue par la Division d'appel dans l'affaire *G. P. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 791.

²⁴ Voir la décision rendue par la Division d'appel dans l'affaire *Commission de l'assurance-emploi du Canada c. E. R.*, 2022 TSS 761, AD-21-393.

²⁵ Voir la décision rendue par la Division d'appel dans l'affaire *Commission de l'assurance-emploi du Canada c. E. R.*, 2022 TSS 761, AD-21-393.

²⁶ Voir les pièces GD3-1, GD3-3 à GD3-18 et GD4-1.

²⁷ Voir la pièce GD3-27.

²⁸ Voir les pièces GD2-9 et GD3-26.

[29] La Commission fait valoir les éléments suivants :

- a) Elle a utilisé son pouvoir discrétionnaire de manière judiciaire en réexaminant les prestations versées à l'appelante pendant qu'elle était en formation²⁹ ;
- b) L'article 153.161(2) de la Loi lui permet de vérifier, à tout moment après le versement des prestations, que le prestataire est admissible aux prestations³⁰ ;
- c) Le 7 février 2022, après le versement de prestations à l'appelante, la Commission a vérifié si celle-ci y était admissible à partir du début de sa période de prestations (période du 4 octobre 2020 au 15 mai 2021). À la suite de cette vérification, il a été déterminé que l'appelante avait reçu des prestations auxquelles elle n'avait pas droit. La Commission a appliqué la décision de manière rétroactive conformément à l'article 153.161(2) de la Loi³¹ ;
- d) La Commission ne pouvait pas informer l'appelante qu'elle n'était pas admissible au bénéfice des prestations avant que son admissibilité ne soit vérifiée³² ;
- e) Même si l'admissibilité au bénéfice des prestations n'a pas été vérifiée avant le versement des prestations, l'appelante devait tout de même satisfaire les exigences prévues à l'article 153.161(1) de la Loi pour être admissible aux prestations reçues³³ ;
- f) L'appelante doit rembourser les prestations reçues en trop, en vertu des articles 43 et 44 de la Loi³⁴.

[30] Pour sa part, dans sa demande de prestations présentée le 8 octobre 2020 et dans le questionnaire sur la formation qu'elle a rempli le 18 janvier 2021³⁵, l'appelante

²⁹ Voir la pièce GD9-2.

³⁰ Voir la pièce GD4-6.

³¹ Voir les pièces GD4-6, GD6-1 et GD9-2.

³² Voir la pièce GD4-7.

³³ Voir les pièces GD4-9-1 et GD9-2.

³⁴ Voir la pièce GD4-6.

³⁵ Questionnaire intitulé « Cours ou programme de formation ».

indique suivre une formation à temps plein en y consacrant 25 heures ou plus par semaine³⁶.

[31] Pour les sessions d'automne 2020 et d'hiver 2021 (du début de septembre 2020 à la fin de décembre 2020 et du début de janvier 2021 à la fin du mois d'avril 2021), elle précise que toutes les obligations de son cours se déroulent à l'extérieur de ses heures normales de travail³⁷.

[32] Pour chacune de ses deux sessions, l'appelante indique devoir obligatoirement suivre ses cours selon un horaire précis ou participer à des sessions (en personne, en ligne ou par téléphone)³⁸.

[33] Pour les deux sessions en cause, l'appelante déclare aussi être disponible et capable de travailler dans le même genre d'emploi et dans les mêmes conditions ou de meilleures conditions (ex. heures de travail, genre de travail) qu'elle l'était avant le début de son cours ou de son programme³⁹.

[34] Pour chacune des deux sessions (automne 2020 et hiver 2021), elle indique également ne pas avoir fait d'efforts pour se trouver un emploi depuis le début de sa formation ou depuis qu'elle est en chômage⁴⁰.

[35] Dans sa demande de prestations et dans le questionnaire qu'elle a rempli le 18 janvier 2021, l'appelante précise ne pas avoir fait d'effort pour trouver un emploi, car elle en a déjà un⁴¹. Dans son questionnaire du 18 janvier 2021, elle spécifie que l'établissement où elle travaille est temporairement fermé en raison de la pandémie de COVID-19⁴².

³⁶ Voir les pièces GD3-7, GD3-8 et GD3-19.

³⁷ Voir les pièces GD3-9, GD3-20 et GD3-21.

³⁸ Voir les pièces GD3-9 et GD3-20.

³⁹ Voir les pièces GD3-9 et GD3-21.

⁴⁰ Voir les pièces GD3-9 et GD3-21.

⁴¹ Voir les pièces GD3-9 et GD3-21.

⁴² Voir la pièce GD3-21.

[36] Pour sa session d'automne 2020, l'appelante indique dans sa demande de prestations que si elle obtenait un emploi à temps plein, mais que cet emploi entraînait en conflit avec sa formation, elle accepterait l'emploi si elle pouvait retarder la date de début pour lui permettre de finir sa formation⁴³. Pour sa session d'hiver 2021, elle indique dans le questionnaire sur la formation que si elle obtenait un emploi à temps plein, mais que cet emploi entraînait en conflit avec son cours ou son programme, elle modifierait son horaire de cours pour accepter l'emploi⁴⁴.

[37] L'appelante déclare que lorsqu'elle a rempli ses déclarations du prestataire elle a toujours indiqué qu'elle était aux études, de même que les heures de travail qu'elle a effectuées. Elle souligne que c'est de cette façon que la Commission a reçu des renseignements sur sa période de travail de mars et avril 2021 (du 26 mars 2021 au 7 avril 2021)⁴⁵. Elle précise que lorsqu'elle a rempli ses déclarations du prestataire, elles ont été acceptées.

[38] L'appelante déclare qu'entre le moment où elle a présenté sa demande de prestations, le 8 octobre 2020, et le moment où la Commission a communiqué avec elle le 7 février 2022⁴⁶, elle n'a pas reçu d'autres communications de la part de cette dernière.

[39] Elle explique avoir elle-même communiqué avec la Commission, au cours du mois d'octobre 2020, car elle ne recevait pas de prestations et voulait avoir des renseignements à ce sujet.

[40] Dans le cas présent, pour sa demande de prestations présentée le 8 octobre 2020, l'appelante était assujettie à la fois aux dispositions prévues à l'article 153.161(2) de la partie VIII.5 de la Loi, malgré la nature temporaire de cet article, de même qu'à celles de l'article 52 de la Loi.

⁴³ Voir la pièce GD3-9

⁴⁴ Voir la pièce GD3-21.

⁴⁵ Voir la pièce GD11-2.

⁴⁶ Voir les pièces GD3-24 et GD3-25.

[41] Je considère que la décision rendue par la Commission s'appuie sur les articles 52 et 153.161(2) de la Loi.

[42] J'estime que même si la Commission soutient s'être appuyée sur l'article 153.161(2) de la Loi pour rendre sa décision⁴⁷, les dispositions prévues à l'article 52 de la Loi continuent tout de même de s'appliquer malgré celles prévues à l'article 153.161(2) de la Loi.

[43] L'article 52 de la Loi démontre le pouvoir discrétionnaire que détient la Commission pour procéder au nouvel examen d'une demande de prestations.

[44] La Commission reconnaît d'ailleurs avoir utilisé son pouvoir discrétionnaire pour examiner de nouveau le dossier de l'appelante⁴⁸.

[45] L'article 153.161(2) de la Loi donne à la Commission un pouvoir analogue à celui qu'elle détient en vertu de l'article 52(1) de la Loi. La seule différence entre ces deux articles est que selon les dispositions prévues à l'article 153.161(2) de la Loi, le pouvoir de la Commission n'est pas limité dans le temps, alors qu'il l'est dans le cas d'un réexamen en vertu de l'article 52(1) de la Loi.

[46] En effet, pour l'application de l'article 153.161(2) de la Loi, la Commission peut vérifier, à tout moment après le versement des prestations, que le prestataire est admissible aux prestations⁴⁹. Cet article démontre également le pouvoir discrétionnaire de la Commission de décider de vérifier une demande de prestations.

[47] Pour ce qui est de l'application de l'article 52 de la Loi, la Commission dispose dans ce cas d'un délai de 36 mois suivant le moment où des prestations ont été payées ou sont devenues payables, pour examiner de nouveau toute demande au sujet de ces

⁴⁷ Voir les pièces GD4-3, GD4-6, GD6-1, GD9-1 et GD9-2

⁴⁸ Voir la pièce GD9-2.

⁴⁹ Voir l'article 153.161(2) de la Loi.

prestations ou de 72 mois, si elle estime qu'une affirmation fausse ou trompeuse a été faite⁵⁰.

[48] Même si l'article 153.161(2) a une portée plus étendue dans le temps que l'article 52 de la Loi, il faut quand même se demander si la Commission a utilisé son pouvoir discrétionnaire de réexamen de façon conforme à la norme judiciaire.

[49] Pour rendre sa décision, la Commission a utilisé les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'article 153.161(2) de la Loi. À la suite de la vérification qu'elle a effectuée, la Commission a changé sa décision en déterminant que l'appelante n'était pas admissible au bénéfice des prestations. Elle a rendu une nouvelle décision conformément à la procédure prévue à l'article 52(2) de la Loi.

[50] Je souligne également que même si l'article 153.161(2) de la Loi prévoit que la Commission peut « vérifier à tout moment » après le versement des prestations, si un prestataire y est admissible, cet article précise qu'elle peut le faire, mais « en exigeant la preuve » que celui-ci était capable de travailler et disponible à cette fin pour tout jour ouvrable de sa période de prestations⁵¹.

[51] J'estime que dans le cas de l'appelante, la Commission n'a pas vérifié l'admissibilité de cette dernière au bénéfice des prestations en fonction de l'article 153.161(2) de la Loi. La Commission n'a pas appliqué les dispositions de cet article à cet égard. La Commission n'a pas demandé à l'appelante de prouver son admissibilité à recevoir des prestations en fonction de l'article 153.161(2) de la Loi.

[52] Je considère qu'avant de rendre sa décision le 7 février 2022⁵², soit plus d'un an après que l'appelante ait présenté sa demande de prestations, la Commission ne l'a pas informée des recherches qu'elle devait faire pour démontrer sa disponibilité à

⁵⁰ Voir les articles 52(1) et 52(5) de la Loi.

⁵¹ Voir l'article 153.161(2) de la Loi.

⁵² Voir les pièces GD2-9 et GD3-26.

travailler ou des preuves qu'elle devait fournir à cet effet, avant de lui imposer une inadmissibilité au bénéfice des prestations, de façon rétroactive.

[53] Puisque j'ai établi que la Commission a fait le réexamen de la demande de prestations de l'appelante selon l'article 52 de la Loi, tout en s'étant prévaluée des dispositions prévues à l'article 153.161(2) de la Loi, je dois maintenant déterminer si elle a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire, lorsqu'elle a décidé de vérifier rétroactivement cette demande, d'en faire le réexamen et de changer sa décision.

Question no 2 : La Commission a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire, de façon judiciaire, lorsqu'elle a décidé de vérifier rétroactivement la demande de prestations de l'appelante, d'en faire le réexamen et de changer sa décision?

[54] La Cour d'appel fédérale (la Cour) a établi que les décisions discrétionnaires de la Commission ne peuvent être modifiées à moins qu'il soit démontré que cette dernière a « exercé son pouvoir discrétionnaire de manière non conforme à la norme judiciaire ou qu'elle a agi de façon abusive ou arbitraire sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance »⁵³.

[55] Il appartient à la Commission de démontrer qu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire. En d'autres termes, la Commission doit démontrer qu'elle a agi de bonne foi, tenu compte de tous les facteurs pertinents et laissé de côté ceux qui ne l'étaient pas⁵⁴.

⁵³ Ce principe a été établi par la Cour dans la décision *Uppal*, 2008 CAF 388.

⁵⁴ Ce principe a été établi ou rappelé par la Cour dans les décisions suivantes : *Uppal*, 2008 CAF 388, *Tong*, 2003 CAF 281, *Dunham*, A-708-95 et *Purcell*, A-694-94.

[56] Puisque le pouvoir de réexamen de la Commission est un pouvoir discrétionnaire, les décisions qu'elle rend ne peuvent être modifiées que si elle n'a pas exercé ce pouvoir d'une manière judiciaire⁵⁵.

[57] La Cour a reconnu à diverses reprises que le fait pour la Commission de se doter de lignes directrices ou de guides en présence d'un pouvoir discrétionnaire permet de rendre ce pouvoir cohérent⁵⁶.

[58] Le *Guide de la détermination de l'admissibilité*, un document produit par la Commission, énonce des conditions de réexamen permettant de déterminer si la Commission a pris en compte tous les facteurs pertinents dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

[59] Ce document prévoit que la Commission procédera au réexamen d'une demande de prestations dans les cas suivants :

- 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 fausse ou trompeuse ;
- Le prestataire aurait dû savoir qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit⁵⁷.

⁵⁵ Voir les décisions rendues par la Cour dans les affaires *Chartier*, A-42-90 et *Uppal*, 2008 CAF 388.

⁵⁶ Ce principe a été établi ou rappelé dans les décisions suivantes : *Hudon*, 2004 CAF 22 et *Gagnon*, 2004 CAF 351.

⁵⁷ Voir l'article 17.3.3 du *Guide de la détermination de l'admissibilité*.

Moins-payé de prestations

[60] Je considère que l'élément relatif au « moins-payé » de prestations ne s'applique pas au cas de l'appelante.

[61] En fonction des documents présentés par la Commission et de ses calculs à la suite de la révision du dossier de l'appelante, celle-ci a reçu des prestations en trop pour une somme de 13 374,00 \$ (trop-payé)⁵⁸. Il n'est pas question d'un « moins-payé de prestations » dans le cas présent.

[62] Le *Guide de la détermination de l'admissibilité* précise que la Commission procède toujours au réexamen des demandes pour lesquelles le prestataire s'est vu refuser des prestations qui pourraient devenir payables à la suite d'un nouvel examen⁵⁹.

[63] Dans le cas d'un trop-payé, la Commission peut réexaminer une demande de prestations, comme le prévoit la Loi⁶⁰.

[64] Les dispositions prévues à l'article 52 de la Loi confirment le caractère discrétionnaire des décisions de la Commission portant sur le réexamen des périodes de prestations dans le délai qui lui est imparti.

[65] Les dispositions prévues à l'article 153.161 de la Loi confirment aussi le caractère discrétionnaire du pouvoir de la Commission de décider de vérifier une demande de prestations.

Des prestations ont été versées contrairement à la structure de la Loi

[66] Je considère que l'établissement d'une période de prestations au profit de l'appelante et le versement de prestations à cette dernière ont été faits en conformité avec la « structure de la Loi », soit en fonction des éléments essentiels de la Loi.

⁵⁸ Voir les pièces GD2-11, GD2-12 et GD3-27 à GD3-30.

⁵⁹ Voir l'article 17.3.3 du *Guide de la détermination de l'admissibilité*.

⁶⁰ Voir l'article 52 de la Loi.

[67] Bien que le *Guide de la détermination de l'admissibilité* indique qu'une « période de non-disponibilité » ne représente pas un élément faisant partie de la structure de la Loi, ce document précise que cet élément peut faire l'objet d'un nouvel examen s'il respecte l'une des conditions énoncées dans la politique prévue à cet effet (politique de réexamen la Commission)⁶¹.

[68] Je considère que la Commission n'a pas rendu une décision contraire à la structure de la Loi.

Des prestations ont été versées à la suite d'une déclaration fausse ou trompeuse

[69] Lorsque des prestations ont été versées à la suite de déclarations fausses ou trompeuses, la Commission peut procéder à un nouvel examen de la demande de prestations.

[70] La Commission dispose d'un délai de 36 mois suivant le moment où des prestations ont été payées ou sont devenues payables à un prestataire, pour examiner de nouveau, toute demande au sujet de ces prestations⁶². Si la Commission estime qu'une déclaration ou affirmation fausse ou trompeuse a été faite relativement à une demande de prestations, celle-ci bénéficie alors d'un délai de 72 mois pour réexaminer la demande, suivant la date à laquelle les prestations ont été payées ou sont devenues payables⁶³.

[71] La Commission explique que des prestations ont été versées à l'appelante parce qu'elle en a fait la demande et qu'elle se déclarait disponible à travailler⁶⁴. Elle souligne que malgré l'allégation de l'appelante voulant que des prestations lui aient été versées par erreur, cela n'a pas été le cas⁶⁵.

⁶¹ Voir l'article 17.3.3.2 du *Guide de la détermination de l'admissibilité*.

⁶² Voir l'article 52(1) de la Loi.

⁶³ Voir l'article 52(5) de la Loi. Voir également les décisions rendues par la Cour dans les affaires suivantes : *Dussault*, 2003 CAF 372, *Pilote*, A-868-97.

⁶⁴ Voir les pièces GD4-6 et GD9-1.

⁶⁵ Voir la pièce GD4-6.

[72] La Commission précise que bien que l'appelante ait rempli sa demande de prestations et ses déclarations du prestataire de bonne foi, elle est arrivée à la conclusion que cette dernière n'était pas disponible à travailler au sens des articles 18 et 153.161 de la Loi.

[73] L'appelante fait valoir qu'elle a toujours déclaré, de façon honnête, toutes ses périodes de formation⁶⁶.

[74] Dans sa demande de prestations présentée le 8 octobre 2020 et dans le questionnaire sur la formation qu'elle a rempli le 18 janvier 2021, l'appelante a déclaré qu'elle était disponible et capable de travailler dans les mêmes conditions ou de meilleures conditions qu'elle l'était avant le début de sa formation en spécifiant qu'il s'agissait d'une formation à temps plein et le nombre d'heures qu'elle y consacrait⁶⁷.

[75] L'appelante explique que lorsqu'elle a rempli ses déclarations du prestataire, elle a déclaré qu'elle suivait une formation et les heures de travail qu'elle avait effectuées pour les semaines où cela s'appliquait, par exemple, lors de sa période d'emploi du 26 mars 2021 au 7 avril 2021⁶⁸.

[76] J'estime que la Commission n'était pas en présence de déclarations fausses ou trompeuses relativement à la demande de prestations de l'appelante.

[77] J'estime que le critère selon lequel des prestations ont été versées à la suite d'une déclaration fausse ou trompeuse ne s'applique pas dans le cas de l'appelante. Je considère que l'appelante a tout le temps fait preuve d'honnêteté dans ses déclarations à la Commission, que ce soit dans sa demande de prestations, en répondant aux questions sur sa formation le 18 janvier 2021 et en remplissant ses déclarations du prestataire.

⁶⁶ Voir les pièces GD2-20, GD3-34 et GD5-6.

⁶⁷ Voir les pièces GD3-7 à GD3-9, GD3-19 et GD3-21.

⁶⁸ Voir la pièce GD11-2.

[78] Je considère que malgré cette situation, la Commission pouvait réexaminer ou vérifier la demande de prestations de l'appelante.

Le prestataire aurait dû savoir qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit (conscient de l'inadmissibilité)

[79] Je considère que rien ne démontre que l'appelante aurait dû savoir qu'elle n'avait pas droit aux prestations qui lui ont été versées et qu'elle était ainsi « consciente » qu'elle n'y était pas admissible.

[80] La Commission fait valoir les éléments suivants :

- a) L'article 153.161(1) de la Loi précise qu'un prestataire qui suit un cours de formation de sa propre initiative n'est pas admissible aux 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 fin⁶⁹ ;
- b) Des prestations ont été versées à l'appelante parce qu'elle en a fait la demande et qu'elle a déclaré qu'elle était disponible à travailler⁷⁰ ;
- c) Il appartenait à l'appelante de s'assurer qu'elle remplissait les critères d'admissibilité aux prestations demandées⁷¹ ;
- d) La décision relative à l'admissibilité de l'appelante au bénéfice des prestations est rendue après que des prestations lui aient été versées en vertu de l'article 153.161(2) de la Loi⁷². L'article 153.161 a été ajouté à la Loi au moyen de l'arrêté provisoire n° 10 (prestation d'assurance-emploi d'urgence)⁷³. Cette nouvelle disposition de la Loi « permet une approche opérationnelle modifiée pour déterminer la disponibilité à travailler des prestataires qui sont en formation »⁷⁴.

⁶⁹ Voir la pièce GD4-3.

⁷⁰ Voir les pièces GD4-6 et GD9-1.

⁷¹ Voir la pièce GD4-7.

⁷² Voir la pièce GD4-6.

⁷³ Voir la pièce GD9-1.

⁷⁴ Voir la pièce GD9-8.

Cette approche modifiée pendant la pandémie de COVID-19 a facilité le versement de prestations d'assurance-emploi aux prestataires qui suivaient une formation « non dirigée »⁷⁵. Cependant, l'évaluation de la disponibilité restait la même et les prestataires qui suivaient un cours de formation « non dirigée » devaient prouver leur disponibilité⁷⁶. L'article 153.161(2) de la Loi permet à la Commission de vérifier l'admissibilité aux prestations à un moment ultérieur⁷⁷ ;

- e) À la suite de l'adoption de l'arrêté provisoire n° 10 modifiant la Loi, les décisions relatives à l'admissibilité en vertu de l'article 153.161(1) de la Loi étaient rendues après le début du versement des prestations, afin de permettre le versement sans délai de prestations d'assurance-emploi aux prestataires. Auparavant, les décisions relatives à la formation étaient rendues avant le versement des prestations⁷⁸ ;
- f) La Commission ne pouvait pas informer l'appelante qu'elle n'était pas admissible au bénéfice des prestations avant que son admissibilité ne soit vérifiée. Son admissibilité au bénéfice des prestations a été vérifiée le 7 février 2022 et la décision lui a été communiquée⁷⁹ ;
- g) La Commission a utilisé le pouvoir discrétionnaire que lui accordait l'article 153.161(2) de la Loi de manière judiciaire, lorsqu'elle a réexaminé les prestations versées à l'appelante pendant qu'elle suivait une formation et lorsqu'elle a rendu une décision rétroactive à l'endroit de cette dernière⁸⁰ ;
- h) Pour rendre sa décision, la Commission a tenu compte de tous les facteurs pertinents et n'a pas tenu compte des facteurs non pertinents⁸¹. Elle a pris en considération les informations fournies par l'appelante concernant sa formation⁸².

⁷⁵ Voir la pièce GD4-6.

⁷⁶ Voir la pièce GD4-6.

⁷⁷ Voir la pièce GD4-6.

⁷⁸ Voir la pièce GD9-1.

⁷⁹ Voir la pièce GD4-7.

⁸⁰ Voir la pièce GD9-2.

⁸¹ Voir la pièce GD9-2.

⁸² Voir les pièces GD3-7 à GD3-11, GD3-19 à GD3-23 et GD9-2.

Elle a aussi offert la possibilité à l'appelante de confirmer les informations au dossier, d'y apporter des précisions. La Commission en a tenu compte dans sa décision⁸³ ;

- i) La Commission n'a pas agi de mauvaise foi, dans un but ou pour un motif irrégulier, ni de façon discriminatoire. Elle a vérifié l'admissibilité de l'appelante après le versement des prestations afin de respecter l'intention législative de l'arrêté provisoire n° 10 modifiant la Loi⁸⁴.

[81] Le témoignage et les déclarations de l'appelante indiquent les éléments suivants :

- a) L'appelante a présenté une demande de prestations après avoir perdu son emploi en raison de la pandémie de COVID-19⁸⁵ ;
- b) Elle a déclaré dans sa demande de prestations présentée le 8 octobre 2020 et dans un questionnaire sur la formation rempli le 18 janvier 2021 qu'elle suivait une formation et a déclaré les conditions dans lesquelles elle pouvait travailler⁸⁶ ;
- c) Selon les renseignements apparaissant dans son dossier d'assurance-emploi en ligne (« Mon dossier Service Canada »), sa demande de prestations a d'abord été « en révision » du 8 au 21 octobre 2020. Le 21 octobre 2020, une décision a été rendue faisant en sorte de lui accorder des prestations. L'appelante conclut que sa demande de prestations a été vérifiée et traitée par la Commission et qu'elle était en droit de recevoir des prestations⁸⁷ ;
- d) L'appelante a toujours indiqué à la Commission qu'elle suivait une formation dans ses déclarations du prestataire⁸⁸ ;

⁸³ Voir les pièces GD3-24 et GD9-2.

⁸⁴ Voir les pièces GD9-2 à GD9-8.

⁸⁵ Voir les pièces GD2-19 à GD2-22 et GD3-33 à GD3-35.

⁸⁶ Voir les pièces GD2-19 à GD2-22.

⁸⁷ Voir les pièces GD2-19 à GD2-22, GD3-33 à GD3-35, GD5-6 et GD5-17 à GD5-19.

⁸⁸ Voir les pièces GD2-19 à GD2-22 et GD3-36.

- e) Elle croyait avoir le droit de recevoir des prestations, étant donné son incapacité involontaire à travailler, en raison des mesures de restrictions sanitaires liées à la pandémie⁸⁹ ;
- f) Si elle n'avait pas le droit d'en recevoir, il était du devoir de la Commission (Service Canada) de la diriger vers la bonne instance (ex. : l'ARC) pour qu'elle puisse recevoir un autre type de prestations (ex. : prestations de la PCRE)⁹⁰.

[82] J'estime que la Commission ne démontre pas que l'appelante pouvait présumer qu'elle recevait des prestations auxquelles elle n'avait pas droit.

[83] Je considère que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire, de façon judiciaire, en décidant de vérifier la demande de prestations de l'appelante et en procédant au réexamen de cette demande.

[84] Je suis d'avis que la Commission ne démontre pas que l'appelante aurait dû savoir qu'elle recevait des prestations auxquelles elle n'avait pas droit ou qu'elle aurait dû être « consciente » qu'elle n'y était pas admissible, une des règles prévues au *Guide de la détermination de l'admissibilité* démontrant qu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire.

[85] J'estime que la Commission n'a pas respecté la « politique de réexamen » qu'elle a élaborée afin d'assurer une application uniforme et juste de l'article 52 de la Loi et d'empêcher la création de trop-payés lorsque le prestataire a touché des prestations en trop pour une raison indépendante de sa volonté, comme le précise cette politique⁹¹.

[86] Je suis d'avis que la Commission était en présence de tous les éléments nécessaires pour établir une demande de prestations au profit de l'appelante et lui verser des prestations.

⁸⁹ Voir les pièces GD2-19 à GD2-22 et GD3-33 à GD3-35.

⁹⁰ Voir les pièces GD2-19 à GD2-22, GD3-33 à GD3-36, GD5-7 et GD5-21 à GD5-23.

⁹¹ Voir l'article 17.3.3 du *Guide de la détermination de l'admissibilité*.

[87] Je souligne que la Commission a eu l'occasion de vérifier à plusieurs reprises les déclarations de l'appelante, soit lorsqu'elle a présenté sa demande de prestations le 8 octobre 2020, lorsqu'elle a rempli un questionnaire sur sa formation le 18 janvier 2021 et lorsqu'elle a rempli ses déclarations du prestataire. Dès le moment où l'appelante a présenté sa demande de prestations, la Commission savait qu'elle suivait une formation à temps plein en y consacrant 25 heures ou plus par semaine et les conditions à partir desquelles elle pouvait travailler.

[88] Je considère que l'appelante a fait preuve de transparence concernant sa formation et sa disponibilité à travailler. Elle a été constante dans ses déclarations à la Commission.

[89] Je suis d'avis que l'appelante pouvait raisonnablement croire que lorsque sa demande de prestations a été acceptée, et qu'elle a commencé à recevoir des prestations, cela signifiait qu'elle y avait droit.

[90] En résumé, compte tenu des éléments de preuve présentés et des circonstances particulières au présent dossier, je considère que la Commission n'a pas utilisé son pouvoir discrétionnaire, de façon judiciaire, en décidant de vérifier la demande de prestations de l'appelante et en procédant à un nouvel examen de cette demande.

[91] J'estime que la Commission n'a pas pris en compte tous les facteurs pertinents pour le faire. Ces facteurs réfèrent à l'ensemble des renseignements fournis par l'appelante au sujet de sa formation lorsqu'elle a présenté sa demande de prestations et a répondu aux questions dans un questionnaire sur sa formation, de même que lorsqu'elle a rempli ses déclarations du prestataire.

[92] Je suis d'avis que la Commission a omis de mettre en pratique ses propres règles dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. J'estime qu'elle a agi de façon abusive à cet égard.

[93] Je considère qu'il n'y a pas lieu de procéder au réexamen de la demande de prestations de l'appelante, et ce, même si ce réexamen avait lieu dans le délai prévu par la Loi.

[94] En conséquence, je ne réexaminerai pas la décision initialement rendue à l'endroit de l'appelante ayant fait en sorte de lui accorder des prestations.

Disponibilité à travailler et remboursement des prestations versées en trop

[95] Puisque j'ai déterminé que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire, de façon judiciaire, en décidant de vérifier la demande de prestations de l'appelante et en procédant à un nouvel examen de cette demande, il n'y a pas lieu de procéder à un réexamen de la décision initialement rendue à son endroit⁹².

[96] Il n'y a donc pas lieu de déterminer si elle démontre qu'elle était disponible à travailler au cours des périodes du 5 octobre 2020 au 21 décembre 2020 et du 7 janvier 2021 au 28 avril 2021, pendant sa formation⁹³.

[97] Il n'y a pas lieu non plus de déterminer si l'appelante doit rembourser les prestations qui lui ont été versées en trop et qui lui sont réclamées par la Commission⁹⁴.

⁹² Voir les articles 52 et 153.161 de la Loi.

⁹³ Voir les articles 18(1)a) et 153.161 de la Loi, de même que les articles 9.001 et 9.002(1) du Règlement.

⁹⁴ Voir les articles 43, 44 et 52 de la Loi.

Conclusion

[98] Je conclus que la Commission n'a pas utilisé son pouvoir discrétionnaire, de façon judiciaire, en décidant de vérifier et de réexaminer la demande de prestations de l'appelante. La Commission ne pouvait donc pas déterminer, d'une façon rétroactive, que l'appelante n'était pas admissible au bénéfice des prestations d'assurance-emploi.

[99] Il n'y a donc pas lieu de déterminer si elle était disponible à travailler au cours des périodes des périodes du 5 octobre 2020 au 21 décembre 2020 et du 7 janvier 2021 au 28 avril 2021, pendant sa formation, et si elle était admissible au bénéfice des prestations.

[100] Il n'y a pas lieu non plus de décider si l'appelante doit rembourser la somme d'argent que lui réclame la Commission pour des prestations versées en trop.

[101] Par conséquent, l'appel est accueilli.

Normand Morin

Membre de la division générale, section de l'assurance-emploi