



Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c ZN, 2023 TSS 227*

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 : Z. N.

Décision portée en appel : Décision de la division générale datée du
16 septembre 2022 (GE-22-833)

Membre du Tribunal : Pierre Lafontaine
Mode d'audience : Téléconférence
Date de l'audience : Le 14 février 2023
Personnes présentes à l'audience : Représentante de l'appelante
Intimé
Date de la décision : Le 2 mars 2023
Numéro de dossier : AD-22-714

Décision

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

[2] Cependant, le dossier retourne à la division générale afin de déterminer si le prestataire était admissible au bénéfice des prestations du 15 février 2021 au 18 mai 2021, et du 2 juin 2021 au 7 juillet 2021, ainsi qu'à compter du 30 août 2021, période pendant laquelle il a suivi une formation.

Aperçu

[3] L'appelante, la Commission de l'assurance-emploi du Canada (Commission), a décidé que l'intimé (prestataire) n'était pas admissible aux prestations régulières d'assurance-emploi du 15 février 2021 au 18 mai 2021, et du 2 juin 2021 au 7 juillet 2021, ainsi qu'à compter du 30 août 2021, parce qu'il suivait une formation qui n'était pas autorisée et qu'il n'était pas disponible pour travailler. Le 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 du prestataire. Elle a conclu que la Commission ne pouvait pas déterminer, d'une façon rétroactive, que le 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.

Question en litige

[8] 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

[9] 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

[10] 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.

[11] 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?

[12] 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 du prestataire. Elle a déterminé que la Commission a changé sa décision en déterminant que le prestataire n'était pas admissible au bénéfice des prestations.

[13] 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 du prestataire et en procédant à un nouvel examen de cette demande.

[14] 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.

[15] D'autre part, la Commission soutient que la division générale a également erré en droit lorsqu'elle a indiqué que la Commission avait changé sa décision en déterminant que le 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.

[16] 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.

[17] Devant la division générale, le prestataire a contesté le fait qu'il doive rembourser les prestations qui lui ont été versées en trop. Il a fait valoir qu'il a toujours été honnête et de bonne foi dans ses déclarations à la Commission. Il a souligné avoir déclaré à la Commission, et dans toutes ses déclarations du prestataire, le fait qu'il suivait une formation. La Commission a accepté ses demandes de prestations.

[18] Afin de déterminer si la division générale a commis une erreur, 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.

[19] 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 ou le paiement des prestations.²

[20] 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.

[21] 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

[22] 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. Il s'applique au prestataire.⁴

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.

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

⁴ Cet article a été en vigueur du 27 septembre 2020 au 25 septembre 2021.

[23] 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.

[24] Cette disposition temporaire prévoit que 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 l'admissibilité** ne pourrait avoir lieu qu'après le versement des prestations. 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.

[25] La Commission avance que l'admissibilité du prestataire n'a été vérifiée qu'en janvier 2022. Cependant, je ne trouve aucune preuve devant la division générale que la décision relative à l'admissibilité ait été retardée.⁵ Par contre, la preuve du prestataire démontre qu'il a reçu des prestations après avoir rempli des questionnaires et après avoir parlé de sa situation scolaire avec des agents de la Commission.

⁵ 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.

[26] Je suis d'avis que la preuve prépondérante devant la division générale démontre que la Commission avait déjà vérifié l'admissibilité du prestataire après avoir parlé avec le prestataire suite au dépôt des questionnaires et en permettant le paiement des prestations.

[27] Cela étant dit, je suis d'avis que l'article 153.161 de la Loi sur L'AE 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.

[28] 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.

[29] La loi dit 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.⁶

[30] 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 ».

[31] La politique prévoit qu'une réclamation ne sera réexaminée que lorsque :

- il y a un moins-payé de prestations;

⁶ Voir *Canada (Procureur general) c Purcell*, 1995 CanLII 3558 (CAF).

- 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 droit.⁷

[32] 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.⁸ Le prestataire n'a pas fait de déclaration fausse 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 du prestataire puisqu'il a agi de bonne foi et a déclaré sa formation à plusieurs reprises à la Commission.

[33] Je n'ai aucun doute que le 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.

[34] 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 du prestataire.

[35] 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.

⁷ See *Digest of Benefit Entitlement Principles* Chapter 17 - Section 17.3.3.

⁸ See *Digest of Benefit Entitlement Principles* Chapter 17 – Section 17.3.3.2.

[36] 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.

[37] 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.

[38] 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 le prestataire n'était pas admissible au bénéfice des prestations d'assurance-emploi.

[39] Je suis donc justifié d'intervenir.

Remède

[40] 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 LAE.

[41] La Commission a tenu compte de tous les renseignements pertinents pour examiner de nouveau la demande du prestataire. Aucun nouveau fait pertinent n'a été fourni à l'audience de la division générale que le 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 vérifiant le droit du prestataire aux prestations.

[42] Cependant, compte tenu des conclusions erronées de la division générale, le dossier doit retourner à la division générale afin de déterminer si le prestataire était admissible au bénéfice des prestations pour la période pendant laquelle il a suivi une formation.

Conclusion

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

[44] Cependant, le dossier retourne à la division générale afin de déterminer si le prestataire était admissible au bénéfice des prestations du 15 février 2021 au 18 mai 2021, et du 2 juin 2021 au 7 juillet 2021, ainsi qu'à compter du 30 août 2021, période pendant laquelle il a suivi une formation.

Pierre Lafontaine
Membre de la division d'appel