



[TRADUCTION]

Citation : *LM c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2023 TSS 139

## Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

### Décision

**Partie appelante :** L. M.  
**Représentant :** K. L.

**Partie intimée :** Commission de l'assurance-emploi du Canada  
**Représentante :** Melanie Allen

---

**Décision portée en appel :** Décision rendue par la division générale le 30 mai 2022  
(GE-21-926)

---

**Membre du Tribunal :** Charlotte McQuade

**Mode d'audience :** Vidéoconférence  
**Date de l'audience :** Le 9 janvier 2023  
**Personnes présentes à l'audience :** Appelante  
Représentant de l'appelante

**Date de la décision :** Le 10 février 2023  
**Numéro de dossier :** AD-22-685

## Décision

[1] L'appel est rejeté. La division générale a fait une erreur de droit.

[2] J'ai remplacé la décision de la division générale par la mienne. La Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire comme elle devait le faire lorsqu'elle a décidé de réexaminer la demande de prestations.

[3] Toutefois, j'ai aussi décidé qu'il faut réexaminer la demande de prestations. Par conséquent, le trop-payé demeure en place.

## Aperçu

[4] L. M. est la prestataire dans la présente affaire. Elle a reçu des prestations de maladie de l'assurance-emploi pendant le nombre maximum de semaines, soit 15 semaines. Elle a ensuite demandé des prestations régulières d'assurance-emploi.

[5] La Commission de l'assurance-emploi du Canada a versé les prestations régulières, mais par la suite, elle a décidé de réexaminer la demande de prestations. Elle a chiffré le montant du trop-payé (prestations versées en trop) après avoir décidé que la prestataire n'était pas capable de travailler ni disponible pour travailler<sup>1</sup>. La prestataire a porté cette décision en appel à la division générale du Tribunal. La prestataire a convenu qu'elle n'était pas capable de travailler. Mais elle a affirmé avoir dit à la Commission qu'elle ne pouvait pas travailler. Malgré cela, la Commission a décidé de lui verser des prestations régulières et lui a dit de préciser qu'elle était disponible pour travailler dans les déclarations qu'elle remplissait toutes les deux semaines. La prestataire a fait valoir que la Commission n'aurait pas dû faire un nouvel examen de sa demande, car ce sont les erreurs de la Commission qui ont engendré le trop-payé.

[6] La division générale a rejeté l'appel de la prestataire. Elle a décidé que la prestataire n'était pas disponible pour travailler. Elle a aussi décidé que la Commission

---

<sup>1</sup> C'est une condition à remplir pour recevoir des prestations régulières selon l'article 18(1)(a) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

avait bien exercé son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle a décidé de réexaminer la demande parce qu'elle avait agi dans les délais prévus par la loi.

[7] La prestataire a porté la décision de la division générale en appel devant la division d'appel. Les deux parties sont d'accord sur un point, que j'admets aussi : la division générale a fait une erreur de droit lorsqu'elle a décidé que, pour prouver qu'elle avait exercé son pouvoir discrétionnaire comme il se doit, la Commission était seulement obligée de démontrer qu'elle avait réexaminé la demande dans les délais prévus par la loi.

[8] J'ai remplacé la décision de la division générale par la mienne et conclu que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire. Par contre, j'ai aussi décidé qu'il fallait réexaminer la demande de prestations. En conséquence, le trop-payé demeure en vigueur.

## **Observations présentées après l'audience**

[9] À l'audience, j'ai demandé à l'avocat de la prestataire de présenter, après l'audience, des observations sur une décision rendue par la Cour d'appel fédérale<sup>2</sup>. Comme la représentante de la Commission n'a pas pu assister à l'audience, par souci d'équité, j'ai aussi donné à la Commission l'occasion de présenter des observations sur la même affaire. Après l'audience, j'ai reçu les observations de la prestataire, que j'ai examinées<sup>3</sup>. Je n'ai toutefois reçu aucune autre observation de la part de la Commission.

## **Questions en litige**

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

- a) La division générale a-t-elle fait une erreur de droit ou une erreur de compétence lorsqu'elle a décidé que la Commission devait seulement démontrer qu'elle avait réexaminé la demande de prestations dans les délais

---

<sup>2</sup> Voir la décision *Canada (Procureur général) c Buors*, 2002 CAF 372 (CanLII).

<sup>3</sup> Voir le document AD7 au dossier d'appel.

- prévus par la loi pour prouver qu'elle avait exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire?
- b) La division générale a-t-elle fait une erreur de droit ou une erreur de compétence en ne remplissant pas son mandat légal, qui était d'examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission?
- c) La division générale a-t-elle fait une erreur de droit ou une erreur de compétence lorsqu'elle a décidé que la Commission pouvait réexaminer de façon rétroactive la décision sur la disponibilité de la prestataire en l'absence de nouveaux renseignements?

## Analyse

[11] La prestataire soutient que la division générale a fait des erreurs de droit ou de compétence.

[12] L'établissement de l'une ou l'autre de ces erreurs me permettrait de modifier la décision de la division générale<sup>4</sup>.

### **Les parties conviennent que la division générale a fait une erreur de droit**

[13] Les parties conviennent que la division générale a fait une erreur de droit lorsqu'elle a décidé que la Commission devait seulement démontrer qu'elle a agi dans les délais prescrits par la loi pour prouver qu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire.

[14] L'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit que la Commission peut réexaminer une demande de prestations dans les 36 mois suivant le moment où les prestations ont été payées ou sont devenues payables. Ce délai peut atteindre 72 mois si la Commission estime qu'une déclaration ou une affirmation fausse ou trompeuse a été faite relativement à une demande de prestations.

---

<sup>4</sup> Selon l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

[15] C'est après avoir appris que la prestataire était encore malade et incapable de travailler que la Commission a voulu réexaminer sa demande de prestations<sup>5</sup>.

[16] À la suite du réexamen, la Commission a déclaré la prestataire inadmissible au bénéfice des prestations régulières à compter du 22 juin 2020 parce qu'elle n'avait pas prouvé qu'elle était capable de travailler et disponible pour travailler. Cette décision, rendue de façon rétroactive, a engendré un trop-payé de 14 325,00 \$. La prestataire a porté la décision en appel à la division générale du Tribunal.

[17] Devant la division générale, la prestataire a convenu qu'elle était incapable de travailler. Cependant, elle a soutenu que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire comme elle devait le faire lorsqu'elle a décidé de réexaminer sa demande de prestations.

[18] La prestataire a expliqué à la division générale qu'elle avait reçu des prestations de maladie de l'assurance-emploi pendant 15 semaines. En juin 2020, elle a communiqué avec la Commission pour obtenir des conseils. Durant son témoignage, elle a affirmé avoir dit au personnel de la Commission qu'elle n'était pas encore rétablie et qu'elle ne pouvait pas reprendre le travail. Elle a ajouté que les personnes de la Commission avec qui elle a parlé lui ont dit de demander des prestations régulières. Elles lui ont dit d'inscrire dans les déclarations qu'elle remplissait toutes les deux semaines qu'elle était disponible pour travailler. Elle croyait suivre leurs conseils lorsqu'à compter du 20 juin 2020, elle s'est déclarée disponible pour travailler dans ses demandes de prestations régulières d'assurance-emploi<sup>6</sup>.

[19] La prestataire a fait valoir que la Commission n'a pas suivi sa propre politique de réexamen. Selon cette politique, si la Commission avait commis une erreur, elle ne faisait pas de nouvel examen rétroactif des décisions sur la disponibilité.

---

<sup>5</sup> Voir les pages GD14-1 et GD25-1 du dossier d'appel. La Commission y mentionne que l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi* est celui sur lequel elle s'est fondée pour réexaminer l'admissibilité de la prestataire et établir le trop-payé. Voir les pages GD4-1 et GD4-2 pour connaître l'explication de la Commission sur ce qui a motivé le réexamen de la demande.

<sup>6</sup> Voir le paragraphe 11 de la décision de la division générale.

[20] La division générale croyait que la Commission avait mal conseillé la prestataire. Elle a tiré les conclusions de fait suivantes : le personnel de la Commission a donné à la prestataire des conseils erronés sur la façon de demander des prestations après la fin de ses prestations de maladie de l'assurance-emploi et la prestataire suivait les conseils du personnel de la Commission lorsqu'elle a commencé à demander des prestations régulières d'assurance-emploi<sup>7</sup>.

[21] La division générale a tiré deux autres conclusions de fait : le trop-payé résultait directement de ces conseils erronés et la prestataire avait toujours été honnête et coopérative avec la Commission<sup>8</sup>.

[22] La division générale a décidé que la prestataire n'avait pas prouvé qu'elle était capable de travailler et qu'en conséquence, elle n'était pas admissible au bénéfice des prestations régulières d'assurance-emploi<sup>9</sup>.

[23] La division générale a expliqué que le pouvoir de réexamen que l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi* donne à la Commission est de nature discrétionnaire et qu'elle doit l'exercer de façon judiciaire<sup>10</sup>.

[24] La division générale a décidé que, pour démontrer qu'elle avait exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire, la Commission devait seulement prouver qu'elle avait respecté les délais prescrits par la loi pour le réexamen de la demande de prestations<sup>11</sup>.

[25] Pour appuyer cette conclusion, la division générale a mentionné plusieurs décisions de la Cour d'appel fédérale portant sur le vaste pouvoir dont dispose la Commission pour le réexamen des décisions<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir le paragraphe 13 de la décision de la division générale.

<sup>8</sup> Voir le paragraphe 24 de la décision de la division générale.

<sup>9</sup> Selon l'article 18(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

<sup>10</sup> Voir le paragraphe 19 de la décision de la division générale. Elle y cite la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Portelance c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, T-1765-89 comme fondement du principe voulant que le pouvoir de réexamen soit un pouvoir discrétionnaire.

<sup>11</sup> Voir le paragraphe 20 de la décision de la division générale.

<sup>12</sup> La division générale fait référence à la décision *Briere c Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, A-637-86 et à la décision *Canada (Procureur général) c Laforest*, A-607-87.

[26] La division générale a expliqué que la Commission avait 36 mois pour réexaminer les demandes de prestations, rendre sa décision, calculer le trop-payé, s'il y a lieu, et en aviser les prestataires<sup>13</sup>.

[27] La division générale a conclu que la Commission avait exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire, car elle avait agi dans les 36 mois pour réexaminer la demande de prestations. À compter du 20 juin 2020, la Commission avait versé des prestations régulières d'assurance-emploi à la prestataire. Le 4 mars 2021, elle a commencé son nouvel examen de ces versements, car au cours d'une conversation téléphonique qui a eu lieu ce jour-là, la Commission a dit à la prestataire qu'elle réexaminait sa disponibilité. La Commission a décidé que la prestataire n'était pas disponible pour travailler et l'a avisée de sa décision dans une lettre datée du 11 mars 2021. Elle lui a aussi envoyé un avis de dette le 13 mars 2021.

[28] Cependant, comme le trop-payé résultait de conseils erronés, la division générale a demandé à la Commission de voir s'il s'agissait d'un usage approprié de son pouvoir discrétionnaire<sup>14</sup>.

[29] Selon la prestataire, la division générale a fait une erreur de droit lorsqu'elle a décidé que la Commission devait seulement démontrer qu'elle avait agi dans les délais prévus par la loi pour montrer qu'elle avait exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lors du nouvel examen de la demande de prestations. La prestataire affirme que le délai n'a rien à voir avec la question de savoir si la Commission devait ou non réexaminer une demande de prestations.

[30] La prestataire souligne que la Cour d'appel fédérale a déclaré qu'il faut annuler les décisions discrétionnaires prises sur la base de considérations non pertinentes ou sans égard à toutes les considérations pertinentes<sup>15</sup>. La division générale aurait donc dû vérifier si la Commission avait exercé son pouvoir discrétionnaire compte tenu de tels éléments.

---

<sup>13</sup> Voir la note de bas de page n° 4 de la décision de la division générale.

<sup>14</sup> Voir les paragraphes 24 et 25 de la décision de la division générale.

<sup>15</sup> La prestataire invoque la décision *Canada (Procureur général) c Dunham*, A-708-95.

[31] La Commission convient que la division générale a fait une erreur de droit lorsqu'elle a décidé que la Commission devait seulement démontrer qu'elle avait agi dans les délais prévus par la loi pour montrer qu'elle avait bien exercé son pouvoir discrétionnaire.

[32] J'admets que la division générale a fait une erreur de droit lorsqu'elle a décidé que la Commission devait seulement démontrer qu'elle avait agi dans les délais prévus par la loi pour montrer qu'elle avait exercé son pouvoir discrétionnaire comme il se doit.

[33] Les délais de réexamen prévus par la loi limitent la **période** durant laquelle la Commission peut réexaminer une demande de prestations. L'exercice du pouvoir discrétionnaire pour décider **si** la Commission va faire un nouvel examen repose sur l'évaluation d'autres éléments.

[34] Les deux décisions de la Cour d'appel fédérale sur lesquelles la division générale s'est fondée, dans les affaires *Briere* et *Laforest*, indiquent seulement que la Commission doit rendre sa décision, calculer le trop-payé et aviser le ou la prestataire du trop-payé dans les délais prescrits<sup>16</sup>. En d'autres mots, elles décrivent les démarches qu'il faut faire dans les délais prévus par la loi. Elles ne disent rien sur la façon dont la Commission doit exercer son pouvoir discrétionnaire.

[35] La Cour d'appel fédérale a déclaré que, pour exercer son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire, la Commission ne doit pas avoir agi de mauvaise foi ou dans un but ou pour un motif irrégulier, elle ne doit pas avoir pris en compte un facteur non pertinent ou ignoré un facteur pertinent et elle ne doit pas avoir agi de façon discriminatoire<sup>17</sup>.

[36] La division générale devait donc se pencher sur ces éléments pour vérifier si la Commission avait exercé son pouvoir discrétionnaire. Avec tout le respect que je lui dois, en fixant plutôt son attention sur le délai prévu par la loi, la division générale a fait une erreur de droit.

---

<sup>16</sup> Voir la décision *Briere c Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, A-637-86 et la décision *Canada (Procureur général) c Laforest*, A-607-87.

<sup>17</sup> Voir la décision *Canada (Procureur général) c Purcell*, 1995 CanLII 3558 (CAF).

[37] Comme la division générale a fait une erreur de droit, je peux modifier sa décision<sup>18</sup>.

## Réparation

[38] Pour corriger l'erreur de la division générale, je peux renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen ou je peux rendre la décision que la division générale aurait dû rendre<sup>19</sup>.

[39] Les deux parties me demandent de rendre la décision que la division générale aurait dû rendre. Comme la question de l'exercice, par la Commission, du pouvoir discrétionnaire de réexaminer la demande de prestations a été soulevée devant la division générale et que les deux parties ont eu la possibilité pleine et équitable de présenter des éléments de preuve et des observations sur la question, je juge qu'il convient de remplacer la décision de la division générale par ma propre décision.

[40] La Commission affirme avoir exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé de réexaminer la demande de prestations. Elle me demande de rejeter l'appel.

[41] De son côté, la prestataire affirme que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire, car elle n'avait connaissance d'aucun fait nouveau lorsqu'elle a réexaminé la demande de prestations et elle n'a pas tenu compte de certains éléments pertinents. La prestataire me demande de plutôt d'exercer mon propre pouvoir discrétionnaire et de décider qu'il ne faut pas réexaminer la demande de prestations.

[42] Je vais d'abord regarder quels sont les éléments pertinents pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire lors du réexamen d'une demande de prestations.

---

<sup>18</sup> Selon l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

<sup>19</sup> Selon l'article 59(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

## - Éléments pertinents pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire

[43] La *Loi sur l'assurance-emploi* ne précise pas quels sont les éléments pertinents pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 52 de la *Loi*.

[44] La division d'appel a déjà examiné cette question en détail dans la décision *MS c Commission de l'assurance-emploi du Canada*<sup>20</sup>.

[45] Dans l'affaire *MS*, la division d'appel a souligné que l'exercice du pouvoir discrétionnaire reflète la tension entre la possibilité pour les prestataires de se fier au caractère définitif des décisions et l'intérêt de la Commission à en assurer l'exactitude, ce qui veut dire qu'il lui faut corriger les erreurs et rectifier les fausses déclarations. Elle a décidé que les facteurs qui contribuaient à résoudre la tension entre le caractère définitif et l'exactitude d'une décision étaient des éléments pertinents dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission.

[46] La division d'appel a décidé que ce qui est décrit dans la politique de réexamen de la Commission, qui se trouve dans son *Guide de la détermination de l'admissibilité*, était des éléments pertinents pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission<sup>21</sup>.

[47] La politique de réexamen précise que son élaboration vise à assurer une application uniforme et équitable de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi* et à éviter la création d'une dette quand les prestataires ont reçu des prestations en trop pour des raisons indépendantes de leur volonté. La politique prévoit un nouvel examen des demandes de prestations seulement si :

- il y a un moins-payé (trop peu de prestations ont été versées);
- des prestations ont été versées contrairement à la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*;

---

<sup>20</sup> Voir la décision *MS c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 TSS 933.

<sup>21</sup> Voir la section 17.3.3 du *Guide de la détermination de l'admissibilité*.

- des prestations ont été versées à la suite d'une déclaration fausse ou trompeuse;
- les personnes qui ont reçu les prestations auraient dû savoir qu'elles n'y avaient pas droit.

[48] Dans l'affaire *MS*, la division d'appel a décidé que la Commission devait tenir compte des éléments pertinents décrits dans la politique, mais qu'elle n'était pas nécessairement obligée de les appliquer. De plus, il peut y avoir d'autres éléments pertinents, en plus de ceux énoncés dans la politique de réexamen, qui doivent aussi être pris en considération.

[49] Je suis d'accord avec le raisonnement appliqué dans l'affaire *MS* et je l'adopte dans la présente affaire. Les éléments tirés de la politique de réexamen de la Commission sont pertinents, mais non obligatoires. Il peut aussi y avoir d'autres éléments pertinents. Les éléments pertinents sont ceux qui ont trait au caractère définitif et à l'exactitude des décisions.

### **La Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire**

[50] La Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire, car elle n'a pas pris en compte tous les éléments pertinents.

[51] Personne ne conteste le fait que la Commission a agi dans les délais prévus par la loi pour réexaminer la demande. Comme la division générale l'a conclu, la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire pour réexaminer la demande, elle a rendu une décision, elle a calculé le trop-payé et elle a avisé la prestataire dans les 36 mois suivant le versement des prestations.

[52] La prestataire n'a relevé aucune mauvaise foi, ni comportement discriminatoire ou but irrégulier de la part de la Commission lors du nouvel examen de sa demande de prestations.

[53] La prestataire met plutôt l'accent sur deux points principaux. Elle affirme que la Commission n'a pas agi de façon judiciaire pour les raisons suivantes :

- La Commission ne peut pas réexaminer une décision de nature discrétionnaire comme une décision sur la disponibilité en l'absence de faits nouveaux ou d'une erreur relative à des faits essentiels.
- La Commission n'a pas tenu compte de tous les éléments pertinents.

[54] De plus, personne ne conteste le fait que la prestataire n'était pas capable de travailler ni disponible pour travailler de juin 2020 à mars 2021 et qu'elle n'avait donc pas droit aux prestations régulières qu'elle a reçues.

[55] La division générale a reconnu que le témoignage de la prestataire était crédible. Elle a conclu que le personnel de la Commission lui avait donné des conseils erronés sur la façon de demander des prestations après la fin de ses prestations de maladie de l'assurance-emploi. Elle a conclu que la prestataire croyait suivre les conseils du personnel de la Commission lorsqu'elle s'est mise à demander des prestations régulières d'assurance-emploi. La division générale a conclu que le trop-payé était le résultat direct des conseils erronés de la Commission<sup>22</sup>.

[56] La division générale a aussi conclu que, comme la prestataire a suivi les instructions du personnel de la Commission sur les demandes de prestations régulières d'assurance-emploi, elle n'a pas pu faire les démarches appropriées pour trouver d'autres prestations qui auraient été mieux adaptées à sa situation. La division générale a fait remarquer qu'il était peut-être trop tard pour que la prestataire puisse demander de telles prestations<sup>23</sup>.

[57] La Commission n'a contesté aucune de ces conclusions de fait et je ne vois aucune raison de les modifier. Par conséquent, je les accepte.

---

<sup>22</sup> Voir les paragraphes 13 et 24 de la décision de la division générale.

<sup>23</sup> Voir le paragraphe 15 de la décision de la division générale.

## **- L'absence de nouveaux renseignements n'empêche pas nécessairement le nouvel examen**

[58] Il n'est pas nécessaire que la Commission reçoive de nouveaux renseignements ou fasse une erreur relative à un fait essentiel pour exercer son pouvoir discrétionnaire et réexaminer une demande de prestations.

[59] La prestataire avance qu'en l'absence de nouveaux renseignements, la Commission ne peut pas réexaminer une décision fondée sur le « bon jugement » comme les décisions rétroactives sur la disponibilité. Elle s'appuie sur plusieurs décisions du juge-arbitre qui énoncent ce principe<sup>24</sup>.

[60] Elle ajoute que ce principe a été codifié dans la politique de réexamen de la Commission, qui précise que les décisions sur la disponibilité ne font pas partie de la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Par conséquent, elles ne peuvent pas faire l'objet d'un réexamen rétroactif sans la présence de renseignements qui sont faux ou trompeurs<sup>25</sup>.

[61] Le *Guide* définit l'expression « structure de la *Loi sur l'assurance-emploi* » comme désignant les éléments essentiels à l'établissement d'une période de prestations et au versement des prestations. Il précise que la période de non-disponibilité n'en fait pas partie<sup>26</sup>.

[62] La prestataire soutient que la Commission peut toujours décider de façon rétroactive qu'une travailleuse ou un travailleur qui a menti n'est pas admissible au bénéfice des prestations. La Commission peut aussi examiner les faits et rendre une nouvelle décision pour déclarer la personne inadmissible pour les prochaines demandes de prestations. Mais ce qu'elle ne peut pas faire, soutient la prestataire, c'est

---

<sup>24</sup> La prestataire invoque les décisions du juge-arbitre du Canada sur les prestations CUB 5664, CUB 37680A, CUB 8839 et CUB 4262.

<sup>25</sup> Voir la section 17.3.3.2 du *Guide*.

<sup>26</sup> Voir la section 17.3.3.2 du *Guide*.

jeter un regard neuf sur les mêmes faits, puis modifier ou annuler une décision, ce qui entraînerait un effet rétroactif modifiant les droits de la ou du prestataire.

[63] La prestataire affirme que, dans son cas, aucun fait nouveau n'a été communiqué à la Commission lorsqu'elle a changé d'avis et réexaminé la demande de prestations. La prestataire avait présenté tous les faits pertinents dès le départ.

[64] La prestataire soutient qu'elle a écrit qu'elle était disponible dans les déclarations qu'elle remplissait toutes les deux semaines, mais c'est parce que le personnel de la Commission lui a dit de le faire. Elle affirme que ce n'est une déclaration ni fausse ni trompeuse de déclarer exactement ce qu'une personne de la Commission vous dit de déclarer après lui avoir donné tous les renseignements nécessaires. On ferait plutôt une fausse déclaration en ne déclarant pas ce que la Commission nous dit de déclarer.

[65] Selon la prestataire, la Commission n'a pas laissé entendre qu'elle s'était trompée sur un fait essentiel. Elle tente plutôt de revoir la conclusion qu'elle a tirée initialement à partir des mêmes faits qui lui ont été présentés avec exactitude dès le départ. La prestataire avance donc que la Commission n'a pas agi de façon judiciaire lorsqu'elle a réexaminé la demande de prestations.

[66] De son côté, la Commission maintient qu'elle a le pouvoir de réexaminer une demande de prestations au titre de l'article 52, qu'il y ait ou non des faits nouveaux ou une erreur relative à un fait essentiel.

[67] Je suis d'accord. Je juge qu'une demande de prestations, même si une décision fondée sur le « bon jugement » a été rendue, peut être réexaminée en l'absence de faits nouveaux.

[68] Je remarque que l'article 111 de la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit que la Commission peut annuler ou modifier une décision rendue dans une demande particulière de prestations si des faits nouveaux sont présentés ou si elle est convaincue que la décision a été rendue avant que soit connu un fait essentiel ou qu'elle est fondée sur une erreur relative à un tel fait.

[69] Puisque le pouvoir de réexamen prévu à l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi* s'ajoute au pouvoir conféré à la Commission par l'article 111, cela m'indique que l'article 52 ne se limite pas aux situations où il y a des faits nouveaux ou des erreurs relatives à des faits essentiels. Il donne un pouvoir beaucoup plus vaste.

[70] Je reconnais les décisions du juge-arbitre, mais je ne suis pas obligée de les suivre. Je juge qu'une règle générale voulant qu'une décision de nature discrétionnaire ne puisse jamais être réexaminée sur la base des mêmes faits est incompatible avec la notion selon laquelle la Commission doit tenir compte de tous les faits pertinents pour décider si elle doit exercer son pouvoir discrétionnaire de réexamen d'une demande de prestations.

[71] À ma connaissance, ni la Cour fédérale ni la Cour d'appel fédérale n'ont confirmé que l'absence de faits nouveaux ou d'une erreur relative à un fait essentiel empêche le nouvel examen d'une décision qui n'est pas liée à la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[72] La Cour d'appel fédérale a confirmé l'une des affaires mentionnées par la prestataire, la décision CUB 5664, mais pas sur le fondement de ce point précis.

[73] Dans cette affaire, la décision en cause portait sur les heures d'emploi assurable, ce qui est un type de décision qui se rapporte à la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le juge-arbitre a décidé que la Commission pouvait réexaminer ce genre de décision, même si elle avait fait une erreur, car les prestations ne pouvaient pas être versées contrairement à la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Toutefois, le juge-arbitre a souligné que la Commission n'avait pas le pouvoir d'agir de façon rétroactive au détriment des prestataires sur une décision fondée sur un jugement de nature discrétionnaire rendu par une personne habilitée, sauf en cas de fait nouveau, dont l'ignorance ne saurait lui être reprochée au moment où elle a pris la décision<sup>27</sup>.

[74] La Cour d'appel fédérale a confirmé la décision du juge-arbitre, mais n'a rien dit au sujet de son commentaire sur les décisions discrétionnaires. Sa conclusion était

---

<sup>27</sup> Voir la décision CUB 5664.

explicite à l'égard de la décision réexaminée, qui portait sur les heures d'emploi assurable<sup>28</sup>. Par conséquent, cette affaire n'a pas un caractère obligatoire pour ce qui est des commentaires du juge-arbitre sur les décisions discrétionnaires.

[75] Je conviens que lorsqu'il s'agit d'une décision de nature discrétionnaire, l'absence de faits nouveaux est certainement un élément pertinent dont la Commission doit tenir compte. Cela nous ramène à la question de savoir si les prestataires peuvent se fier au caractère définitif d'une décision. Mais d'autres faits peuvent aussi laisser croire qu'il faut réexaminer une demande de prestations, malgré l'absence de faits nouveaux. Autrement dit, les détails sont importants.

[76] Même si la politique de réexamen de la Commission n'est pas d'application obligatoire, je remarque qu'elle permet le nouvel examen de décisions portant sur des éléments qui ne font pas partie de la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*, pourvu qu'une des conditions de réexamen prévues par la politique soit remplie. L'une de ces conditions est la fausse déclaration<sup>29</sup>.

[77] Même si je me trompe sur la question de savoir si une demande de prestations visée par une décision de nature discrétionnaire peut faire l'objet d'un nouvel examen en l'absence de faits nouveaux, dans la présente affaire, le trop-payé ne vient pas du fait que la Commission a modifié sa décision après avoir réexaminé les mêmes faits. Il résulte plutôt du fait que les renseignements figurant dans les déclarations de la prestataire ne correspondaient pas à ceux transmis de vive voix à la Commission.

[78] La division générale a admis que la prestataire avait été informée à plusieurs reprises, même si elle se déclarait incapable de travailler, que ses prestations seraient converties en prestations régulières. Le 19 juin 2020, la Commission a décidé de convertir ses prestations en prestations régulières<sup>30</sup>. Par conséquent, même si elle disposait de tous les faits nécessaires pour conclure que la prestataire n'était pas

---

<sup>28</sup> Voir la décision *Brisebois c Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, A-582-79.

<sup>29</sup> Voir la section 17.3.3.2 du *Guide*.

<sup>30</sup> Voir la page GD16-4 du dossier d'appel.

admissible au bénéfice des prestations, la Commission a décidé à tort qu'elle avait droit aux prestations régulières.

[79] Le trop-payé ne résulte cependant pas de cette décision. L'admissibilité continue de la prestataire a été évaluée d'après les déclarations qu'elle remplissait toutes les deux semaines, dans lesquelles figuraient des renseignements différents.

[80] À compter de la semaine du 21 juin 2020, et chaque fois par la suite, la prestataire a répondu « oui » à la question : « Étiez-vous prêt à travailler tous les jours (du lundi au vendredi) et en mesure de le faire pendant chaque semaine inscrite à votre déclaration<sup>31</sup>? ».

[81] Ces renseignements ne correspondaient pas à ceux que la prestataire avait déjà fournis à la Commission, à savoir qu'elle n'était pas capable de travailler.

[82] La prestataire avance qu'il ne s'agissait pas de fausses déclarations parce qu'elles ont été faites suivant les instructions de la Commission. Elle ajoute que les réponses exigent des conclusions juridiques sur la disponibilité et la capacité, deux questions que la Commission avait déjà tranchées.

[83] Avec respect, je ne peux pas être d'accord. Prise dans son ensemble, la question est claire. Elle n'exige aucune conclusion juridique. Rien ne prouve que la prestataire n'a pas compris la question posée. Son témoignage montrait qu'elle avait présenté ses déclarations de la manière dont elle l'a fait suivant les conseils de la Commission.

[84] Il ne fait aucun doute que la prestataire suivait les conseils de la Commission lorsqu'elle a présenté ses déclarations. Mais cela ne veut pas dire que ce qu'elle déclarait était vrai. Les déclarations étaient inexactes et fournissaient à la Commission des renseignements différents de ceux déjà fournis.

[85] Une décision sur la capacité et la disponibilité n'est pas une décision unique qui demeure contraignante durant toute la période de prestations. Les prestataires doivent

---

<sup>31</sup> Voir la page GD3-16.

prouver leur capacité à travailler et leur disponibilité pour le travail pour chaque jour ouvrable de la période de prestations<sup>32</sup>.

[86] La décision initiale de la Commission de convertir les prestations de la prestataire en prestations régulières a seulement marqué le début de la période de prestations régulières. Pour recevoir des prestations, la prestataire devait cependant faire des déclarations toutes les deux semaines. L'admissibilité continue est évaluée en fonction des renseignements fournis dans ces déclarations. Pour faire ressortir cela, à la fin de chaque déclaration, il y a un énoncé de confirmation qui dit ceci : [traduction] « Je comprends que ces renseignements serviront à déterminer mon admissibilité au bénéfice des prestations<sup>33</sup> ».

[87] La continuité des versements n'avait rien à avoir avec la décision initiale, prise à tort, de convertir les prestations en prestations régulières. En fait, les prestations ont continué d'être versées à la prestataire à cause des renseignements figurant dans les déclarations qu'elle remplissait toutes les deux semaines, soit qu'elle était prête à travailler et en mesure de le faire chaque jour de la période de prestations.

[88] Il ne s'agit pas, par exemple, d'une situation où la prestataire aurait écrit avec exactitude dans les déclarations qu'elle remplissait toutes les deux semaines qu'elle était incapable de travailler, mais où la Commission aurait continué de lui verser des prestations régulières. Une telle situation empêcherait peut-être le nouvel examen de la demande de prestations en l'absence de faits nouveaux. Mais ce n'est pas ce qui s'est passé ici. Dans la présente affaire, les déclarations remplies toutes les deux semaines contenaient des renseignements différents de ceux qui avaient été communiqués de vive voix à la Commission.

[89] Malgré tout, cela ne veut pas dire que la décision initiale erronée n'est pas pertinente pour décider s'il faut réexaminer la demande. Elle est pertinente, au même titre que les fausses déclarations.

---

<sup>32</sup> Voir l'article 18(1)(a) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

<sup>33</sup> Voir la page GD3-18.

## **- La Commission a ignoré des éléments pertinents lorsqu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire**

[90] La division générale a tout particulièrement demandé à la Commission d'expliquer comment elle avait exercé son pouvoir discrétionnaire pour réexaminer la demande.

[91] La Commission a présenté des observations à la division générale pour expliquer qu'elle avait réexaminé la demande parce que, même si la prestataire a affirmé qu'une personne de Service Canada lui avait dit de se déclarer disponible dans les déclarations de prestataire, il s'agissait quand même de fausses déclarations, car elle n'était pas disponible pour travailler pendant la période en question.

[92] La Commission a aussi expliqué que même si la prestataire avait l'impression d'avoir été mal informée par la Commission, cela ne voulait pas dire qu'elle pouvait répondre aux questions de façon mensongère. Elle avait tout de même la responsabilité de remplir ses déclarations avec exactitude. La Commission a souligné que si la prestataire savait qu'elle n'était pas capable de travailler, elle aurait dû le signaler dans ses déclarations. Comme elle a fait de fausses déclarations, la Commission devait corriger la décision et établir le trop-payé<sup>34</sup>.

[93] Selon la prestataire, les observations ne sont pas des éléments de preuve, et la preuve montre que le seul élément dont la Commission a tenu compte lors du nouvel examen de la demande était qu'elle n'était pas disponible pour travailler.

[94] Les notes prises par la Commission le 11 mars 2021 laissent entendre que la décision de faire un nouvel examen était fondée uniquement sur le fait que la prestataire n'était pas capable de travailler ni disponible pour travailler<sup>35</sup>. Cependant, les notes prises par l'agent de la Commission qui a révisé le dossier expliquent aussi que

---

<sup>34</sup> Voir la page GD14-1.

<sup>35</sup> Voir la page GD3-28.

les fausses déclarations de la prestataire, même si elles n'ont pas été faites en toute connaissance de cause, justifiaient aussi le réexamen de la demande<sup>36</sup>.

[95] Je crois qu'il est plus probable qu'improbable (il y a plus de chances) que les éléments dont la Commission a tenu compte pour exercer son pouvoir discrétionnaire et réexaminer la demande étaient que la prestataire n'était pas disponible pour travailler et qu'elle avait fourni de faux renseignements dans les déclarations qu'elle remplissait toutes les deux semaines.

[96] La prestataire fait valoir que la Commission a ignoré certains facteurs pertinents, notamment ceux-ci :

- La prestataire a reçu des conseils erronés lorsque la Commission lui a dit de demander des prestations régulières d'assurance-emploi et d'écrire qu'elle était disponible dans ses déclarations de prestataire.
- La prestataire a toujours été coopérative et honnête avec la Commission.
- Les faits et gestes de la Commission ont empêché la prestataire de faire les démarches appropriées pour recevoir d'autres prestations liées à la pandémie.
- Tout le temps que la Commission a pris pour s'occuper de son dossier a mis la prestataire dans une situation financière difficile et a engendré une grosse dette qui lui sera très difficile de rembourser.
- La politique énoncée dans la section 17.3.3 du *Guide* de la Commission précise qu'il n'y aura pas de nouvel examen des demandes de prestations pour empêcher la création d'une dette « [...] lorsque le[s] prestataire[s] [ont] touché des prestations en trop pour une raison indépendante de [leur] volonté ».

[97] Je suis d'accord avec la prestataire sur un point : la Commission a bel et bien ignoré certains éléments pertinents.

---

<sup>36</sup> Voir la page GD3-40.

[98] La Commission n'a pas tenu compte des répercussions de la décision initiale qu'elle a rendue le 19 juin 2020. Par cette décision erronée, elle a converti les prestations de la prestataire en prestations régulières, même si elle avait reçu des renseignements selon lesquels la prestataire n'était pas capable de travailler. Selon la politique de réexamen de la Commission, il s'agit d'un facteur pertinent à prendre en considération<sup>37</sup>.

[99] La Commission n'a pas non plus tenu compte du fait que le trop-payé n'était pas imputable à la prestataire, car on lui a demandé de faire de fausses déclarations. Selon la politique de réexamen de la Commission, il s'agit d'un élément pertinent à prendre en considération<sup>38</sup>.

[100] La Commission n'a pas non plus pris en compte le fait que, comme la prestataire s'était fiée à la décision initiale de la Commission, elle n'avait pas cherché à obtenir d'autres prestations qu'elle aurait peut-être pu recevoir en raison de la pandémie. Cet élément relève du principe voulant que la prestataire puisse se fier au caractère définitif de la décision. Il s'agit donc d'un élément pertinent à prendre en considération.

[101] La Commission n'a pas tenu compte du temps pris pour rendre une décision. Toutefois, cet élément n'est pas pertinent. La Commission a respecté les délais prévus par la loi.

[102] La Commission n'a pas pris en considération les difficultés financières de la prestataire, mais cet élément n'est pas pertinent. La loi prévoit une procédure de défalcation (par laquelle la Commission peut annuler un trop-payé) lorsque les difficultés financières sont une préoccupation<sup>39</sup>. Par conséquent, on peut penser que les difficultés financières sont censées faire l'objet d'un examen dans le contexte d'une défalcation, et non dans le contexte où la Commission exerce son pouvoir discrétionnaire pour réexaminer une demande de prestations. Les difficultés financières ne sont directement liées ni au caractère définitif des décisions ni à leur exactitude.

---

<sup>37</sup> Voir la section 17.3.2.2 du *Guide*.

<sup>38</sup> Voir la section 17.3.3 du *Guide*.

<sup>39</sup> Selon l'article 56(1)(f) du *Règlement sur l'assurance-emploi*.

[103] La Commission n'a pas pris en compte l'honnêteté de la prestataire dans ses échanges avec la Commission. Mais ce fait n'est pas contesté. La Commission n'a pas affirmé que la prestataire avait fait de fausses déclarations en toute connaissance de cause ou qu'elle avait été malhonnête.

[104] Comme la Commission n'a pas tenu compte de tous les facteurs pertinents, elle n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire.

### **- Il faut réexaminer la demande de prestations**

[105] Comme j'ai conclu que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire, je vais décider s'il faut exercer un tel pouvoir pour réexaminer la demande de prestations. J'ai la compétence nécessaire pour le faire, car je rends la décision que la division générale aurait dû rendre et la division générale a le pouvoir de rendre la décision discrétionnaire que la Commission aurait dû rendre<sup>40</sup>.

[106] La Commission s'est trompée au sujet de l'admissibilité initiale de la prestataire. Elle disposait de tous les faits nécessaires pour décider que la prestataire n'était pas admissible au bénéfice des prestations régulières. Malgré cela, le 19 juin 2021, elle a décidé de convertir ses prestations en prestations régulières.

[107] La politique de la Commission prévoit que, si elle fait ce genre d'erreur, tant que la décision n'est pas contraire à la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*, la demande de prestations sera corrigée à partir de ce moment-là, mais pas de façon rétroactive<sup>41</sup>.

[108] La prestataire n'était pas admissible au bénéfice des prestations, mais la décision de la Commission selon laquelle la prestataire était capable de travailler et

---

<sup>40</sup> L'article 59(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* donne ce pouvoir à la division d'appel. C'est l'approche adoptée par la division d'appel dans la décision *MS c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2022 TSS 933.

<sup>41</sup> Voir la section 17.3.2.2 du *Guide*.

disponible pour travailler dépassait la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*, selon la définition établie par la Commission<sup>42</sup>.

[109] Comme la prestataire s'est fiée à la décision de la Commission de convertir ses prestations en prestations régulières, elle n'a pas demandé d'autres prestations auxquelles elle aurait pu avoir droit durant la pandémie.

[110] La prestataire ne pouvait pas savoir qu'elle n'était pas admissible au bénéfice des prestations, car la Commission lui avait dit qu'elle avait droit aux prestations régulières.

[111] Tous ces éléments vont à l'encontre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire pour réexaminer la demande de prestations. Par contre, les fausses déclarations sont également pertinentes. À cause d'elles, la Commission ne pouvait pas savoir que le versement des prestations régulières était une erreur. Si la prestataire avait déclaré qu'en réalité, elle n'était pas capable de travailler, l'erreur initiale de la Commission, soit la conversion des prestations en prestations régulières, n'aurait pas eu d'importance. La période de prestations aurait pris fin. La prestataire aurait alors eu l'occasion de demander d'autres prestations liées à la pandémie. Ainsi, les fausses déclarations ont joué un rôle crucial.

[112] La politique de réexamen de la Commission prévoit que les fausses déclarations constituent un motif de réexamen de la demande. Il y a eu de fausses déclarations, même si elles ont été faites en toute innocence.

[113] J'ai vérifié s'il était possible de ne pas appliquer la politique de réexamen dans la présente situation, étant donné que la Commission a dit à la prestataire de faire de fausses déclarations. Sans ce conseil, il n'y aurait pas de trop-payé.

---

<sup>42</sup> Voir la section 17.3.3.2 du *Guide*.

[114] Cependant, je suis liée par la directive de la Cour d'appel fédérale qui confirme qu'on ne peut pas invoquer ce genre de renseignements erronés qui proviennent de la Commission pour libérer les prestataires d'un trop-payé<sup>43</sup>.

[115] Dans l'affaire *Buors*, le prestataire participait à un programme de prestations d'assurance-emploi. Il était retourné au travail pendant le programme. Il avait communiqué avec la Commission pour savoir comment remplir ses déclarations de prestataire. Suivant les conseils de la Commission, il n'avait pas déclaré sa rémunération. Lorsque l'existence d'une rémunération a été découverte, un trop-payé a été établi. Le prestataire a fait appel de cette décision. L'affaire a d'abord été jugée par un conseil arbitral, puis par un juge-arbitre.

[116] Le juge-arbitre a fait la remarque suivante : « Il est évident que le prestataire voulait qu'on lui explique minutieusement comment remplir ses cartes et il les a apparemment remplies avec soin d'après ce qu'il a compris des explications de la Commission. »

[117] Le juge-arbitre a conclu que la Commission avait agi de façon inappropriée en réclamant un trop-payé dans cette situation. Il estimait qu'il s'agissait d'un abus de procédure. À cet égard, il a écrit ceci : « Cet abus de pouvoir, par l'intermédiaire d'instructions et d'aide données au prestataire, a entraîné une dette importante pour une personne dans sa position<sup>44</sup>. »

[118] La Cour d'appel fédérale a toutefois annulé la décision du juge-arbitre. Elle a conclu que le prestataire ne pouvait pas invoquer les renseignements erronés provenant de la Commission pour éviter le trop-payé<sup>45</sup>.

[119] Selon la prestataire, l'affaire *Buors* se distingue de sa situation parce qu'elle portait sur une décision concernant le taux de prestations, qui est établi par la loi. Elle affirme qu'il s'agit d'une décision qui concerne la structure de la *Loi sur*

---

<sup>43</sup> Voir la décision *Canada (Procureur général) c Buors*, 2002 CAF 372.

<sup>44</sup> Voir la décision CUB 51187.

<sup>45</sup> Voir la décision *Canada (Procureur général) c Buors*, 2002 CAF 372.

*l'assurance-emploi*, contrairement à la décision portant sur sa disponibilité, qui ne fait pas partie de la structure de la *Loi*.

[120] La prestataire souligne que l'affaire *Buors* s'appuie sur l'affaire *Granger*, qui portait également sur le taux de prestations. Dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a écrit que « le requérant ne prétend pas que la Commission ait mal exercé sa discrétion. Car la loi, ici, n'accorde aucune discrétion à la Commission mais lui impose seulement le devoir de calculer et payer les prestations conformément à la loi<sup>46</sup> ».

[121] Avec respect, je ne suis pas d'accord. L'affaire *Buors* ne porte pas sur le taux des prestations, mais sur la répartition de la rémunération non déclarée. Une telle décision n'est pas contraire à la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*, telle que la Commission la définit<sup>47</sup>.

[122] Je ne peux pas ignorer les directives données dans l'affaire *Buors*. Les faits ressemblent essentiellement à la situation de la prestataire. Dans les deux affaires, le trop-payé est attribuable à des renseignements erronés sur la façon de remplir les déclarations de prestataire. Par conséquent, le fait que la Commission ait mal informé la prestataire à ce sujet n'est pas une raison pour ne pas appliquer la politique de réexamen de la Commission.

[123] Compte tenu de tous les éléments pertinents, je conclus donc qu'il faut réexaminer la demande de prestations. En conséquence, le trop-payé demeure en place.

[124] Je sais que la prestataire va être déçue de ce résultat. Elle peut tout de même demander à la Commission d'annuler sa dette<sup>48</sup>. Elle peut aussi demander à l'Agence

---

<sup>46</sup> Voir la décision *Granger c Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1986] 3 CF 70 (CAF), confirmée par la décision [1989] 1 RCS 141.

<sup>47</sup> Voir la section 17.3.3.2 du *Guide*.

<sup>48</sup> Selon l'article 56 du *Règlement sur l'assurance-emploi*.

du revenu du Canada d'annuler une partie ou la totalité de sa dette ou encore conclure une entente de paiement en raison de ses difficultés financières<sup>49</sup>.

[125] Je n'ai pas le pouvoir d'ordonner à la Commission ou à l'Agence du revenu du Canada d'agir en ce sens, mais je leur demanderais de tenir compte de toute demande de ce genre présentée par la prestataire, étant donné les circonstances entourant l'établissement du trop-payé et, comme l'a souligné la division générale, les difficultés financières qu'entraînera le remboursement de la dette.

## **Conclusion**

[126] L'appel est rejeté.

[127] La division générale a fait une erreur de droit. J'ai remplacé la décision de la division générale par la mienne.

[128] La Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire comme il se doit lorsqu'elle a décidé de réexaminer la demande de prestations de la prestataire, qui a reçu des prestations à compter du 22 juin 2020.

[129] Toutefois, je tire la même conclusion que la Commission. La demande de prestations doit faire l'objet d'un nouvel examen. En conséquence, le trop-payé demeure en place.

Charlotte McQuade  
Membre de la division d'appel

---

<sup>49</sup> Il est possible de joindre le Centre d'appels de la gestion des créances de l'Agence du revenu du Canada en composant le 1-866-864-5823.