



[TRADUCTION]

Citation : *PM c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2023 TSS 429

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

Décision

Partie appelante : P. M.

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

Décision portée en appel : Décision découlant de la révision de la Commission de l'assurance-emploi du Canada (0) datée du 23 septembre 2022 (communiquée par Service Canada)

Membre du Tribunal : Teresa M. Day

Mode d'audience : Téléconférence

Date d'audience : Le 7 février 2023

Personne présente à l'audience : Appelant

Date de la décision : Le 6 avril 2023

Numéro de dossier : GE-22-3188

Décision

[1] L'appel est accueilli.

[2] La Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé de réexaminer les prestations d'assurance-emploi versées à l'appelant.

[3] Les prestations de l'appelant ne devraient pas être réexaminées dans la présente affaire.

[4] Par conséquent, le trop-payé lié à la demande de l'appelant doit être supprimé ainsi que la dette.

Aperçu

[5] L'appelant a reçu des prestations régulières d'assurance-emploi d'octobre 2020 à juillet 2021. Cependant, le 7 septembre 2021, la Commission a décidé que l'appelant n'était pas en chômage pendant cette période. Elle a déclaré qu'il se consacrait à un travail indépendant et elle a imposé une inadmissibilité rétroactive à l'égard de sa demande, à compter du 5 octobre 2020. Cela a entraîné un trop-payé de 12 225 \$.

[6] L'appelant a demandé à la Commission de réviser sa décision. Il a affirmé qu'on aurait dû lui dire de demander des prestations dans le cadre d'un autre programme¹. Cependant, la Commission a maintenu l'inadmissibilité à l'égard de sa demande.

[7] Il a fait appel à la division générale du Tribunal de la sécurité sociale. La division générale a décidé qu'il était travailleur indépendant et qu'il devait rembourser le trop-payé relatif à sa demande. Il a porté cette décision en appel à la division d'appel du Tribunal.

¹ À la page GD3-168 du dossier d'appel, l'appelant a déclaré qu'on aurait dû lui dire de présenter une demande dans le cadre du nouveau programme de soutien aux petites entreprises par l'entremise de Revenu Canada, mais qu'on l'avait [traduction] « encouragé » à demander des prestations d'assurance-emploi et à se déclarer comme étant un travailleur indépendant. C'est donc ce qu'il a fait.

[8] La division d'appel a décidé que la division générale avait commis une erreur dans sa décision. Elle a ordonné que l'appel soit renvoyé à une ou un autre membre du Tribunal pour que les deux questions suivantes soient tranchées :

- a) La Commission a-t-elle exercé adéquatement son pouvoir discrétionnaire de réexaminer rétroactivement les prestations d'assurance-emploi versées à l'appelant d'octobre 2020 à juillet 2021?
- b) Dans la négative, les prestations de l'appelant devraient-elles être réexaminées dans la présente affaire?

[9] L'appel m'a été assigné. Avant l'audience, j'ai donné aux parties l'occasion de déposer de nouvelles preuves et observations sur les deux questions formulées par la division d'appel.

[10] La Commission n'a pas fourni de réponse.

[11] L'appelant a fourni des documents supplémentaires². Il dit avoir déclaré son travail indépendant dans sa demande de prestations d'assurance-emploi et que sa demande a été examinée à plusieurs reprises par des agents de Service Canada. Ces derniers lui ont dit de recourir au régime d'assurance-emploi pour obtenir un soutien financier pendant la pandémie de COVID-19. On ne devrait pas lui demander de rembourser les prestations qu'il a reçues alors qu'il a suivi les directives de Service Canada et qu'il a répondu honnêtement à toutes les questions.

[12] J'estime que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé de réexaminer les prestations d'assurance-emploi versées à l'appelant. J'estime aussi que les prestations de l'appelant ne devraient pas être réexaminées dans la présente affaire. Cela signifie que le trop-payé relatif à la demande de l'appelant doit être annulé.

² Voir les documents RGD3 et RGD4.

[13] Voici les motifs de ma décision sur les deux questions que la division d'appel m'a demandé de trancher.

Questions en litige

[14] La Commission a-t-elle exercé adéquatement son pouvoir discrétionnaire de réexaminer rétroactivement les prestations d'assurance-emploi versées à l'appelant d'octobre 2020 à juillet 2021?

[15] Dans la négative, les prestations de l'appelant devraient-elles être réexaminées dans la présente affaire?

Analyse

[16] Les pouvoirs de réexamen de la Commission sont énoncés à l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Selon cet article, la Commission « peut » réexaminer une demande de prestations d'assurance-emploi dans les 36 mois suivant le versement des prestations³.

[17] Si la Commission décide qu'une partie prestataire a reçu des prestations auxquelles elle n'est pas admissible, elle doit calculer le montant qui a été versé en trop et aviser la partie prestataire de sa décision⁴.

[18] Cependant, la décision de réexaminer une demande de prestations au titre de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi* est une décision discrétionnaire. Par conséquent, même si la Commission a le pouvoir de réexaminer une demande, elle n'est pas obligée de le faire⁵.

[19] La loi prévoit que les pouvoirs discrétionnaires doivent être exercés de façon judiciaire. Cela signifie que lorsque la Commission décide de réexaminer une demande, elle ne peut pas agir de mauvaise foi, dans un but ou pour un motif irrégulier, tenir

³ Cet article précise aussi que la Commission a 72 mois pour réexaminer une demande lorsqu'elle estime qu'une déclaration fautive ou trompeuse a été faite.

⁴ Voir l'article 52(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Il n'y a aucun doute que la Commission a réexaminé la demande de l'appelant dans le délai prévu à l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

⁵ Voir la décision *GP c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 791.

compte d'un facteur non pertinent ou ignorer un facteur pertinent, ou agir de manière discriminatoire⁶.

[20] La Commission a élaboré une politique pour l'aider à exercer son pouvoir discrétionnaire de réexamen des décisions en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Selon la Commission, la raison d'être de la politique est [traduction] « d'assurer une application uniforme et équitable de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*⁷ et d'éviter la création d'une dette lorsque la partie prestataire a reçu un trop-payé sans que ce soit de sa faute ». La politique prévoit qu'une demande de prestations sera réexaminée seulement dans les situations suivantes :

- il y a un moins-payé de prestations;
- des prestations ont été versées contrairement à la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*;
- des prestations ont été versées à la suite d'une déclaration fautive ou trompeuse;
- la partie prestataire aurait dû savoir qu'elle recevait des prestations auxquelles elle n'avait pas droit⁸.

Question en litige n° 1 : La Commission a-t-elle exercé correctement son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle a décidé de réexaminer les prestations d'assurance-emploi versées à l'appelant?

[21] Non, elle ne l'a pas fait.

[22] Pour justifier sa décision de réexaminer la demande de l'appelant, la Commission a déclaré ce qui suit :

[traduction]

En vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, la Commission a ***l'obligation*** de corriger le dossier du prestataire et de soumettre celui-ci à une

⁶ Voir la décision *Canada (Procureur général) c Purcell*, 1995 CanLII 3558 (CAF).

⁷ Voir la *Loi sur l'assurance-emploi*.

⁸ Voir le *Guide de la détermination de l'admissibilité*, chapitre 17, article 17.3.3.

inadmissibilité rétroactive à compter du 5 octobre 2020 parce qu'il n'est pas considéré comme étant sans emploi⁹. (C'est moi qui souligne)

[23] Ce n'est pas exact. L'article 52 n'« oblige » pas la Commission à « corriger » quoi que ce soit.

[24] L'article 52 prévoit que la Commission « peut » réexaminer une demande de prestations dans un délai de 36 mois à compter de la date à laquelle les prestations ont été payées ou sont payables. L'utilisation du mot « peut » dans cet article ne crée pas une obligation de corriger les demandes, mais donne simplement à la Commission le pouvoir discrétionnaire de réexaminer si une partie prestataire est bel et bien admissible aux prestations d'assurance-emploi.

[25] Dans une décision récente rendue en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, la division d'appel a fait remarquer que le réexamen des décisions relatives à l'admissibilité aux prestations a pour but de veiller à ce que seules les personnes qui ont droit à des prestations en reçoivent. Toutefois, il faut aussi tenir compte de l'importance de pouvoir s'appuyer sur les décisions relatives à l'admissibilité sans craindre d'avoir à rembourser les prestations à une date ultérieure. La division d'appel a souligné qu'en l'absence de nouveaux renseignements susceptibles de modifier le résultat initial, le réexamen d'une décision reposant sur le jugement du décideur constituerait un exercice inapproprié du pouvoir discrétionnaire¹⁰.

[26] Je conviens que la Commission devrait tenir compte des facteurs identifiés par la division d'appel et mentionnés ci-dessus, ainsi que de sa propre politique, lorsqu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire pour décider de réexaminer ou non une demande de prestations au titre de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[27] Elle ne l'a pas fait dans la présente affaire.

⁹ Voir la page GD4-7.

¹⁰ Voir la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c CB*, 2021 TSS 765.

[28] Il n'y avait aucun nouveau renseignement susceptible de modifier le résultat initial lorsque la Commission a décidé de réexaminer les prestations d'assurance-emploi de l'appelant – il avait clairement indiqué depuis le début qu'il était travailleur indépendant. Pourtant, la Commission a décidé de rouvrir une décision qui était fondée sur le jugement de ses représentants. Je suis d'accord avec la division d'appel pour dire qu'il s'agit d'un exercice inapproprié du pouvoir discrétionnaire¹¹.

[29] De plus, la décision ne respectait pas la politique de la Commission. Je vais en discuter plus en détail dans le cadre de la question n° 2 ci-dessous.

L'historique de la demande

[30] L'appelant a demandé des prestations d'assurance-emploi le 5 octobre 2020. Dans sa demande, il a dit qu'il travaillait à son compte en tant qu'homme à tout faire¹².

[31] Il a également dit avoir démarré son entreprise le 1^{er} février 2020 après avoir quitté son emploi de camionneur en raison d'un stress mental¹³. Il a répondu à toutes les questions relatives à son travail indépendant. Il a notamment indiqué qu'il considérait son travail indépendant comme sa principale source de revenus¹⁴ et que son [traduction] « intention actuelle » était de trouver un emploi à temps plein tout en continuant à travailler à son compte¹⁵.

¹¹ Voir le paragraphe 26 ci-dessus.

¹² Voir la page GD3-9.

¹³ Voir la page GD3-10.

¹⁴ Voir la page GD3-14.

¹⁵ Voir la page GD3-14. À l'audience, j'ai demandé à l'appelant ce qu'il voulait dire lorsqu'il a coché cette réponse. Il a répondu : [traduction] « Je suis un travailleur indépendant et j'essayais de bâtir mon entreprise ». Il a également dit que lorsqu'il a répondu à cette question – et à des questions semblables dans ses déclarations du prestataire –, il essayait de communiquer le fait qu'il cherchait du travail en tant que travailleur indépendant et qu'il voulait en arriver à travailler à temps plein dans le cadre de son travail indépendant. Il a déclaré avoir expliqué cela aux deux agents de Service Canada lors des [traduction] « deux examens » qui ont eu lieu dans le cadre de cette demande. Il a dit qu'il n'a peut-être pas compris la question telle qu'elle était écrite, mais qu'il a toujours été clair sur le fait qu'il n'a jamais cherché de travail en dehors de son travail indépendant. **Voir les notes de bas de page 25 et 27 ci-dessous pour plus de détails à ce sujet.**

[32] Une période de prestations a été établie à son égard, et il a produit des déclarations de prestataire toutes les deux semaines par téléphone pour demander des prestations d'assurance-emploi à compter du 4 octobre 2020 et jusqu'au 17 juillet 2021.

[33] Dans ses déclarations du prestataire, on a demandé à l'appelant s'il avait travaillé ou reçu une rémunération pendant la période visée par la déclaration. Cela comprenait tout travail pour lequel il serait payé plus tard, tout travail non rémunéré ou tout travail indépendant (y compris l'agriculture).

[34] L'appelant a répondu « oui » à cette question dans 12 des 21 déclarations qu'il a produites. Et chaque fois qu'il a répondu « oui », il a divulgué ses heures de travail et sa rémunération, qui ont toutes été **expressément identifiées comme provenant d'un travail indépendant**¹⁶.

[35] La Commission a inclus des copies des déclarations du prestataire dans le dossier de révision. Dans trois des déclarations du prestataire où l'appelant a déclaré avoir reçu une rémunération provenant d'un travail indépendant¹⁷, il y a une note qui dit ceci :

[traduction]

« Appel transféré à un représentant pour assistance »

Selon la Commission, cette note signifie que [traduction] « le Service de déclaration par téléphone a établi que la déclaration exigeait des renseignements ou des précisions supplémentaires » et que l'appel a été transféré à une employée ou un employé de RHDCC¹⁸.

¹⁶ Voir les déclarations du prestataire déposées le 26 octobre 2020, le 26 novembre 2020, le 7 décembre 2020, le 20 décembre 2020, le 3 janvier 2021, le 1^{er} février 2021, le 10 mai 2021, le 26 mai 2021, le 7 juin 2021, le 3 juillet 2021 et le 3 juillet 2021 (l'appelant a déposé deux déclarations couvrant deux périodes différentes le 3 juillet 2021, et dans ces deux déclarations, il a déclaré une rémunération et l'a déclarée comme provenant d'un travail indépendant) et le 19 juillet 2021.

¹⁷ Les déclarations déposées le 20 décembre 2020, le 3 janvier 2021 et le 19 juillet 2021.

¹⁸ Voir la page GD3-152. RHDCC est l'acronyme de Ressources humaines et Développement social Canada, le ministère qui supervise le programme d'assurance-emploi.

[36] Cela signifie que la Commission a signalé les déclarations du prestataire le 20 décembre 2020, le 3 janvier 2021 et le 19 juillet 2021 et qu'elle s'est chaque fois entretenue avec lui pour obtenir des renseignements supplémentaires ou des précisions.

[37] Dans les trois formulaires de renseignements supplémentaires concernant les appels de suivi avec l'appelant (le 20 décembre 2020, le 4 janvier 2021 et le 19 juillet 2021), les représentants de Service Canada ont noté que l'appelant était un [traduction] « travailleur indépendant » et qu'il avait fait une [traduction] « déclaration de revenus pour son travail indépendant »¹⁹.

[38] Le 10 août 2021, un représentant de Service Canada a interrogé l'appelant au sujet de son travail indépendant²⁰ et a mis un arrêt aux versements dans le cadre de sa demande.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire

[39] Le 7 septembre 2021, un autre représentant de Service Canada a interrogé l'appelant au sujet de son travail indépendant²¹. L'appelant a déclaré qu'il travaillait à son compte comme homme à tout faire depuis janvier 2020 et qu'il ne cherchait pas d'autre emploi.

[40] La Commission a décidé que l'appelant ne pouvait pas recevoir de prestations d'assurance-emploi à compter du 5 octobre 2020 parce qu'il était travailleur indépendant et qu'il ne pouvait donc pas être considéré comme étant en chômage²². Un avis de dette de 12 225 \$ a été émis à l'intention de l'appelant.

[41] L'appelant a demandé à la Commission de réviser sa décision²³. Il a raconté comment « Revenu Canada » l'avait orienté vers le programme d'assurance-emploi et il a fourni des détails sur les fois où il avait parlé au téléphone avec un représentant de

¹⁹ Voir les pages GD3-153 et GD3-154.

²⁰ Voir les pages GD3-157 et GD3-158.

²¹ Voir la page GD3-160.

²² Voir la lettre de décision du 7 septembre 2021 aux pages GD3-161 et GD3-162.

²³ La demande de révision de l'appelant se trouve aux pages GD3-166 à GD3-170.

Service Canada afin de discuter de sa situation et d'examiner sa demande²⁴. Il a dit que ces représentants lui avaient toujours [traduction] « assuré » qu'il n'y avait aucun problème à ce qu'il reçoive des prestations d'assurance-emploi et qu'il devait continuer à déclarer toute rémunération provenant d'un travail indépendant. Alors, c'est ce qu'il a fait.

[42] Cependant, lors de l'entretien dans le cadre de la révision, l'agent de Service Canada n'a même pas interrogé l'appelant au sujet de ses discussions avec Service Canada, même s'il les avait détaillées dans sa demande de révision et qu'il avait manifestement l'intention de s'y fier. Le représentant de Service Canada semble avoir seulement voulu établir que l'appelant était un travailleur indépendant, ce qu'il avait admis librement depuis longtemps. Le document Renseignements supplémentaires relatif à l'entretien de révision (à la page GD3-171) est très court et ne fait état que de quatre questions posées. Elles portent toutes sur le critère juridique du travail indépendant. De plus, les quatre questions étaient des questions de confirmation (est-ce exact?) et ne laissent aucune possibilité à l'appelant de développer ou d'expliquer ses réponses, et encore moins la possibilité d'entendre l'appelant sur les points soulevés dans sa demande de révision.

[43] Aucune considération n'a été accordée à l'historique de la demande de l'appelant, à la divulgation de son statut de travailleur indépendant dès le départ et à toutes les étapes liées à sa demande, ni aux conseils et aux renseignements qu'il a reçus de Service Canada.

La preuve de l'appelant

[44] À l'audience, l'appelant a déclaré ce qui suit :

- Lorsque [traduction] « le programme initial de Prestation canadienne d'urgence a pris fin », les choses étaient encore fermées en Ontario et il n'avait aucune chance de gagner de l'argent.

²⁴ Voir les pages GD3-168 à GD3-170.

- Le gouvernement n'avait pas mis sur pied de programme pour les petites entreprises.
- Oui, il y avait encore des mesures de soutien pour les [traduction] « grandes entreprises », mais le gouvernement [traduction] « se démenait avec difficulté » pour aider les petites entreprises.
- Le gouvernement fédéral a donc déclaré à l'époque que [traduction] « toute petite entreprise qui a accumulé assez d'heures pour être admissible aux prestations d'assurance-emploi » devrait demander des prestations d'assurance-emploi pour obtenir un soutien financier pendant la pandémie de COVID-19.
- Le gouvernement fédéral a déclaré que le régime d'assurance-emploi était [traduction] « déjà en place et fonctionnait sans problème, et que les prestations pouvaient être versées rapidement ».
- Il a communiqué avec [traduction] « l'assurance-emploi » pour savoir à quelles prestations il était admissible et les [traduction] « propres agents » de la Commission lui ont dit de demander des prestations d'assurance-emploi. Il a demandé s'il remplissait les conditions requises. On lui a répondu qu'il n'avait pas le nombre d'heures requis, mais que le gouvernement lui donnerait « des heures supplémentaires » pour faire augmenter son nombre d'heures et lui permettre de remplir les conditions requises.
- Quelques semaines après le début de sa période de prestations d'assurance-emploi, le gouvernement a mis sur pied un programme de prestations distinct pour les petites entreprises.
- Il connaissait un autre travailleur indépendant qui n'avait pas d'heures d'assurance-emploi et qui avait demandé de l'aide dans le cadre de ce programme.
- Cependant, il (l'appelant) bénéficiait déjà de prestations d'assurance-emploi.

- Puis, en décembre et en janvier, il a parlé à deux agents de Service Canada. Ceux-ci ont examiné sa situation [traduction] « à deux occasions distinctes » et ont procédé à un [traduction] « examen approfondi²⁵ » de son travail indépendant et de toutes ses circonstances²⁶.
- Les deux fois, il a dit aux agents qu'il ne cherchait pas d'autre travail et qu'il s'était engagé à [traduction] « bâtir ma petite entreprise indépendante en tant qu'homme à tout faire et en arriver au point où je pourrais essayer de subvenir à mes besoins grâce à mon sac d'outils²⁷ ».
- À la fin des deux entretiens, les agents l'ont mis en attente pour aller parler à leur gestionnaire²⁸.

²⁵ L'appelant a déclaré que les deux premiers agents lui ont posé les mêmes questions que le troisième agent, mais que c'est le troisième agent qui a déclaré qu'il y avait un problème et qui a interrompu le versement de ses prestations.

Cela appuie le témoignage de l'appelant selon lequel les deux premiers agents n'ont pas remis en question l'admissibilité de l'appelant aux prestations d'assurance-emploi après leur examen et lui ont dit de continuer à faire ce qu'il faisait.

Les notes des deux premiers entretiens avec les agents traitent de la déclaration de la rémunération et indiquent que l'appelant a été [traduction] « avisé de la décision » (voir les pages GD3-153 et GD3-154). Comme l'appelant a continué à recevoir des prestations d'assurance-emploi après les deux entretiens, une décision sur l'admissibilité doit avoir été rendue en sa faveur.

Les notes relatives à l'examen effectué par le troisième agent traitent également de la déclaration de la rémunération et indiquent également que l'appelant a été [traduction] « avisé de la décision » (voir la page GD3-155). Mais cette fois-ci, ses prestations ont été arrêtées, de sorte que la décision sur l'admissibilité a dû lui être défavorable.

²⁶ Voir aussi la note de bas de page 15. L'appelant a déclaré qu'il a tenté d'obtenir les enregistrements de ces entretiens, mais sans succès.

²⁷ L'appelant a expliqué qu'il a [traduction] « perdu » sa fille en 2012 et qu'il n'a pas été en mesure de [traduction] « fonctionner » depuis. Il a pris des médicaments et a reçu les soins d'un médecin. Il a tenté de retourner sur le marché du travail, mais encore une fois, son anxiété et son niveau de stress l'ont empêché de bien fonctionner, et il a perdu son emploi. Il s'est rendu compte qu'il ne pouvait pas être entouré de gens et [traduction] « garder son sang-froid ». Il a besoin de travailler seul, alors il a lancé [traduction] « une petite entreprise d'homme à tout faire ». Il a dit : [traduction] « Je n'ai jamais dit à qui que ce soit que j'essayais de retourner sur le marché du travail » parce que [traduction] « ce n'est pas sain pour moi ».

²⁸ Voir la note de bas de page 27.

- Les deux fois, les agents sont revenus au téléphone et lui ont dit qu'il était admissible aux prestations d'assurance-emploi²⁹.
- Les deux fois, les agents l'ont encouragé à continuer de produire ses déclarations du prestataire et lui ont dit qu'il [traduction] « faisait ce qu'il fallait »³⁰.
- C'est pourquoi il a continué à faire ses déclarations [traduction] « fidèlement » en utilisant le système de déclaration par téléphone sous l'option [traduction] « revenu pour travailleur indépendant ».
- Dans son esprit, il recevait un [traduction] « soutien contre la COVID-19 » en [traduction] « utilisant le régime d'assurance-emploi conformément aux directives du gouvernement ».
- La Commission a eu au moins deux occasions d'[traduction] « examiner et de corriger la situation », mais plutôt que de [traduction] « corriger la situation », elle lui a dit de continuer à faire ce qu'il faisait³¹.
- Pourtant, lorsque la Commission a décidé de déclarer l'appelant inadmissible, elle n'a jamais examiné ce que ses propres représentants lui avaient dit [traduction] « au début » de sa période de prestations **et** pendant sa période de prestations, ce qui explique pourquoi il avait recours au système d'assurance-emploi au départ et pourquoi il a continué à produire ses déclarations du prestataire comme il l'a fait.
- Si elle avait [traduction] « jeté un coup d'œil » à tous ces renseignements, elle aurait constaté qu'il était [traduction] « injuste » et inapproprié de réexaminer la demande de l'appelant et de lui demander de rembourser ses prestations.

²⁹ Voir la note de bas de page 25.

³⁰ Voir la note de bas de page 25.

³¹ Voir la note de bas de page 25.

- La Commission n'a pas examiné tous les renseignements pertinents concernant sa situation avant de rendre sa décision.
- Elle a simplement cherché à savoir si l'appelant avait droit à des prestations d'assurance-emploi « sur papier ». Elle n'a pas cherché à savoir **pourquoi** il participait [traduction] « au régime d'assurance-emploi » au départ ni pourquoi il a continué à soumettre des demandes à ce régime après la mise en place de l'autre programme.
- Le fait que la Commission n'a même pas tenu compte de ces renseignements ([traduction] « pour l'ensemble de la situation », du début à la fin de sa période de prestations) signifie qu'elle n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon appropriée.
- Si les agents avec lesquels il s'est entretenu en décembre ou en janvier lui avaient dit qu'il aurait dû participer à l'autre programme, il aurait pu passer à l'autre programme à ce moment-là.
- Si on lui avait dit cela, il aurait changé de programme [traduction] « immédiatement ».
- Mais on ne lui a pas dit de changer de programme. On lui a dit de continuer à faire ce qu'il faisait.
- Sur les conseils d'un représentant de la Commission, il a continué à remplir ses déclarations de prestations d'assurance-emploi à titre de travailleur indépendant.
- Ce n'est que lorsqu'un troisième agent a examiné sa demande en juillet qu'on lui a dit qu'il n'avait pas droit aux prestations d'assurance-emploi et que celles-ci ont été interrompues.
- Il ne [traduction] « fraudait » pas le système.
- Il a répondu honnêtement à toutes les questions qui lui ont été posées et a suivi les directives qui lui ont été données.

- Si la Commission avait corrigé l'appelant lorsqu'elle en avait eu l'occasion (lors de l'examen de sa demande en décembre ou en janvier), il aurait reçu la même somme d'argent, mais de l'autre programme.

[45] J'accepte le témoignage de l'appelant dans son intégralité.

[46] Son témoignage était réfléchi, franc et cohérent avec la preuve documentaire contemporaine dans le dossier de réexamen. L'appelant a également répondu à des questions difficiles et directes de ma part sans hésiter et sans dévier de sa version des faits. Il a également développé les réponses documentées par la Commission (dans le document Renseignements supplémentaires) et a comblé les lacunes avec des détails qui étaient conformes à l'administration de sa demande.

Mes conclusions

[47] La Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon appropriée.

[48] Premièrement, la Commission n'a pas tenu compte de tous les renseignements pertinents lorsqu'elle a décidé de réexaminer la demande.

[49] Je suis d'accord avec l'appelant pour dire que la Commission n'a pas tenu compte de l'historique de sa demande. Il est particulièrement préoccupant que la Commission n'ait pas tenu compte du fait que deux représentants différents de Service Canada ont rendu des décisions sur l'admissibilité de l'appelant qui ont permis le maintien de ses prestations d'assurance-emploi, **en se fondant sur les mêmes faits** que ceux qui ont amené le troisième représentant à mettre fin à ses prestations³². Ce fait est extrêmement pertinent pour décider s'il y a lieu d'imposer une inadmissibilité rétroactive, et pourtant il n'y a aucune mention de cette information lors de l'entretien de réexamen³³.

³² Voir la note de bas de page 25 ci-dessus.

³³ Voir les paragraphes 41 à 43 ci-dessus.

[50] Deuxièmement, la Commission a agi dans un but irrégulier lorsqu'elle a décidé de réexaminer la demande.

[51] Dans la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c CB*, la division d'appel a déclaré qu'en l'absence de **nouveaux renseignements** susceptibles de modifier le résultat initial, le réexamen d'une décision **qui reposait sur le jugement du décideur** constituerait un exercice inapproprié du pouvoir discrétionnaire³⁴.

[52] Dans l'affaire de l'appelant, il **n'y avait pas de** nouveaux renseignements lorsque la Commission a décidé de réexaminer les prestations de l'appelant. Il a été honnête et franc au sujet de son travail indépendant dès le départ et a dit aux trois représentants de Service Canada qui ont examiné sa demande qu'il était travailleur indépendant et qu'il ne cherchait pas de travail en dehors de son travail indépendant. Les deux premiers représentants de Service Canada ont rendu des décisions sur l'admissibilité de l'appelant aux prestations d'assurance-emploi qui **reposaient sur leur jugement**. Leurs décisions ont eu pour effet de confirmer l'admissibilité de l'appelant aux prestations puisque, après un examen approfondi, les représentants ont permis le maintien de ses prestations. Je suis d'accord avec le raisonnement de la division d'appel et je conclus que le réexamen de ses décisions dans de telles circonstances constitue un exercice inapproprié du pouvoir discrétionnaire.

[53] Pour ces motifs, je conclus que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a réexaminé l'admissibilité de l'appelant aux prestations d'assurance-emploi.

[54] Comme la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon appropriée, je peux intervenir dans la décision et rendre ma propre décision sur la question de savoir si les prestations d'assurance-emploi de l'appelant doivent être réexaminées.

³⁴ Voir la décision *Ministre de l'Emploi et du Développement social c CB*, 2021 TSS 765.

Question en litige n° 2 : Le versement des prestations d'assurance-emploi devrait-il être révisé?

[55] Non, il ne devrait pas.

[56] La Commission a une politique qui l'aide à exercer son pouvoir discrétionnaire de réexamen des décisions au titre de la *Loi sur l'assurance-emploi* et à garantir [traduction] « une application uniforme et équitable de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*³⁵ et à éviter la création d'une dette lorsque la partie prestataire a reçu un trop-payé sans que ce soit de sa faute ». La politique prévoit qu'une demande de prestations sera réexaminée seulement dans les situations suivantes :

- il y a un moins-payé de prestations;
- des prestations ont été versées contrairement à la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*;
- des prestations ont été versées à la suite d'une déclaration fausse ou trompeuse;
- la partie prestataire aurait dû savoir qu'elle recevait des prestations auxquelles elle n'avait pas droit³⁶.

[57] Ce type de directives internes n'est pas contraignant, mais les tribunaux ont appuyé à maintes reprises l'utilisation de telles directives pour garantir une certaine cohérence et éviter l'arbitraire en la matière³⁷.

[58] J'estime que les quatre éléments de la politique mentionnés ci-dessus sont pertinents pour la décision discrétionnaire au titre de l'article 52 de la *Loi sur*

³⁵ Voir la *Loi sur l'assurance-emploi*.

³⁶ Voir le *Guide de la détermination de l'admissibilité*, chapitre 17, article 17.3.3.

³⁷ Par exemple, voir les décisions *Canada (Procureur général) c Gagnon*, 2004 CAF 351; et *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1999 CanLII 699 (CSC).

l'assurance-emploi et devraient être pris en considération pour décider s'il y a lieu d'exercer ou non le pouvoir discrétionnaire de réexaminer une demande³⁸.

[59] L'appelant ne satisfait aucun de ces éléments.

[60] Premièrement, il n'y a aucune preuve que l'appelant n'a pas reçu suffisamment de prestations entre octobre 2020 et juillet 2021.

[61] Deuxièmement, le versement de prestations à l'appelant n'était pas contraire à la structure de la *Loi sur l'assurance-emploi*. La *Loi sur l'assurance-emploi* n'empêche pas le versement de prestations aux prestataires qui travaillent à leur compte.

[62] Troisièmement, l'appelant n'a pas reçu de prestations d'assurance-emploi parce qu'il aurait fait une déclaration fausse ou trompeuse. Pour les motifs énoncés dans la question en litige n° 1 ci-dessus, j'ai accepté le témoignage de l'appelant selon lequel il a toujours été honnête et franc au sujet de tous les aspects de son travail indépendant.

[63] Quatrièmement, il n'y a aucune preuve que l'appelant aurait dû savoir qu'il n'était pas admissible aux prestations d'assurance-emploi qu'il a reçues. En effet, la preuve démontre de façon crédible que l'appelant s'est fié aux conseils de la Commission selon lesquels il était admissible aux prestations d'assurance-emploi et qu'il devait continuer à produire ses déclarations du prestataire comme il le faisait.

[64] Je reconnais que les quatre éléments de la politique ne constituent pas une liste exhaustive de facteurs qui pourraient être pertinents pour une décision discrétionnaire au titre de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Cependant, je ne vois aucun autre facteur qui plaide en faveur du réexamen des prestations dans le cas de l'appelant.

[65] La Commission peut exercer son pouvoir discrétionnaire de **ne pas réexaminer** une demande de prestations au titre de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

³⁸ Je suis guidé par les décisions du Tribunal sur ce point, comme les décisions *SL c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 889; et *JP c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2021 TSS 109. La Commission n'a pas porté ces décisions en appel.

C'est ce qui aurait dû se produire dans le cas de l'appelant, mais la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon inappropriée.

[66] J'ai donc fait ma propre analyse et je conclus que la demande de prestations d'assurance-emploi de l'appelant **ne** devrait **pas** être réexaminée.

Question en litige n° 3 : Qu'arrive-t-il au trop-payé lié à la demande de l'appelant?

[67] Comme j'ai conclu que la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire aux termes de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi* de façon inappropriée, je suis en mesure de rendre la décision que la Commission aurait dû rendre.

[68] J'ai conclu que l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans le cas de l'appelant aurait dû consister à **ne pas** réexaminer sa demande de prestations.

[69] Par conséquent, la demande de prestations d'assurance-emploi de l'appelant n'est pas rouverte, les décisions antérieures de lui verser des prestations d'assurance-emploi demeurent en place, il n'y a pas de trop-payé et il n'y a pas de dette.

[70] Enfin, je présente mes excuses à l'appelant pour avoir pris plus de temps que prévu pour rendre cette décision. Cela était dû à des circonstances imprévues et à des événements indépendants de ma volonté. Je le remercie de sa patience.

Conclusion

[71] La Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé de réexaminer les prestations d'assurance-emploi versées à l'appelant au titre de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[72] Les prestations ne devraient pas être réexaminées dans le cas de l'appelant.

[73] Cela signifie que le trop-payé lié à la demande de l'appelant doit être annulé ainsi que la dette.

[74] L'appel est accueilli.

Teresa M. Day

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