



[TRADUCTION]

Citation : *RP c Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2024 TSS 521

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

Décision

Partie appelante : R. P.

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 datée du 5 janvier 2024 (communiquée par Service Canada)

Membre du Tribunal : Jean Yves Bastien

Mode d'audience : En personne

Date de l'audience : Le 17 avril 2024

Personnes présentes à l'audience : Appelant

Date de la décision : Le 11 mai 2024

Numéro de dossier : GE-24-843

Décision

[1] L'appel est accueilli. La demande de révision de l'appelant était en retard. Cependant, le Tribunal conclut que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a refusé d'accepter sa demande de révision.

[2] Par conséquent, le Tribunal conclut que la Commission doit réviser sa décision initiale de refuser des prestations à l'appelant parce qu'il a quitté volontairement son emploi précédent. Voici les motifs de cette décision.

La division d'appel a renvoyé l'appel de l'appelant

[3] L'appelant a quitté son emploi en mars 2022. Il a demandé des prestations d'assurance-emploi. Cependant, la Commission a refusé de lui en accorder parce qu'il avait démissionné.

[4] L'appelant a obtenu un autre emploi à l'été 2022. Il a travaillé environ 300 heures avant d'être mis à pied le 18 novembre 2022. Il a demandé de l'assurance-emploi, mais on lui a dit qu'il avait besoin de plus d'heures pour être admissible. Il pensait que les heures qu'il avait accumulées à son dernier emploi compteraient.

[5] Ainsi, environ 30 jours plus tard (le 21 décembre 2022), l'appelant a demandé à la Commission de réviser sa décision du 18 mai 2022 de lui refuser des prestations.

[6] La Commission a décidé que les raisons que l'appelant a données pour expliquer son retard ne répondaient pas aux exigences du *Règlement sur les demandes de révision* et elle a décidé de ne pas réviser sa décision initiale.

[7] L'appelant a porté le refus de la Commission de réexaminer son dossier en appel à la division générale du présent Tribunal. Une audience a eu lieu le 5 juillet 2023. Le Tribunal a rejeté l'appel.

[8] L'appelant a ensuite fait appel de la décision de la division générale à la division d'appel du Tribunal. La division d'appel a décidé que la division générale avait commis une erreur de droit en utilisant le mauvais critère juridique de trois façons.

[9] Pour corriger cette erreur, la division d'appel a ordonné le renvoi de l'appel à la division générale pour une nouvelle audience. La présente décision résulte de cette nouvelle audience.

Aperçu

[10] L'appelant a travaillé pour un employeur pendant 12 ans, mais il a quitté son emploi en mars 2022. Il a demandé des prestations d'assurance-emploi. La Commission a rejeté sa demande.

[11] Le 18 mars 2022, la Commission a envoyé une lettre d'« avis de décision » à l'appelant pour lui expliquer pourquoi elle lui refusait des prestations. Elle a expliqué que c'était parce qu'il avait quitté son emploi sans « justification ».

[12] Cependant, la Commission n'a jamais dit à l'appelant qu'il avait été exclu ni expliqué ce qu'est une exclusion. On ne lui a jamais dit que les heures qu'il avait accumulées à ce moment-là ne pouvaient pas être utilisées pour être admissible à des prestations futures.

[13] Si une personne quitte son emploi sans justification, la Loi dit qu'elle ne peut pas recevoir de prestations d'assurance-emploi. Elle dit aussi qu'une personne ne peut pas utiliser les heures accumulées avant de quitter son emploi pour faire une demande d'assurance-emploi plus tard¹.

[14] La lettre « d'avis de décision » de la Commission ajoute que [traduction] « pour recevoir des prestations régulières après avoir quitté volontairement son emploi sans justification, il faut accumuler des heures d'emploi assurable additionnelles »².

¹ Voir l'article 30(5)(a) de *la Loi sur l'assurance-emploi*.

² Voir la page GD3-15 du dossier d'appel.

[15] Ainsi, à l'été 2022, l'appelant a obtenu un autre emploi afin de pouvoir « accumuler des heures d'emploi assurable additionnelles ». Il a travaillé environ 300 heures avant d'être mis à pied le 18 novembre 2022. Il a demandé de l'assurance-emploi, mais on lui a dit qu'il avait besoin de plus d'heures pour être admissible. Il pensait que les heures qu'il avait accumulées à son dernier emploi compteraient.

[16] L'appelant affirme qu'il ne savait pas que lorsqu'on quitte un emploi, on ne peut pas utiliser les heures (d'emploi assurable) accumulées jusqu'à ce moment-là lors de demandes subséquentes d'assurance-emploi qui pourraient être présentées³.

[17] Le 21 décembre 2022, l'appelant a donc demandé à la Commission de réviser sa décision de mai 2022. Il espérait ainsi qu'elle déciderait qu'il était fondé à quitter son emploi en mars 2022, et qu'il pourrait ajouter les heures de cet emploi antérieur pour être admissible à l'assurance-emploi.

[18] La Commission affirme que le prestataire a présenté sa demande de révision 188 jours après la décision initiale. La Commission affirme que l'appelant n'a pas manifesté l'intention constante de demander une révision. Il s'agit d'une exigence de l'article 1(1) du *Règlement sur les demandes de révision*.

Questions en litige

Le Tribunal doit trancher les questions suivantes :

- La demande de révision de l'appelant a-t-elle été faite en retard?
- La Commission a-t-elle exercé son pouvoir de façon judiciaire lorsqu'elle a refusé de prolonger le délai pour faire une demande de révision?
- Sinon, quelle décision la Commission aurait-elle dû rendre?

Analyse

³ Voir l'article 30(5) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

[19] Lorsque la Commission rend une décision au sujet des prestations d'assurance-emploi d'une personne, celle-ci à un délai de 30 jours pour demander la révision de la décision. C'est ce qu'on appelle une demande de révision¹ [*sic*].

[20] Si une personne attend plus de 30 jours pour demander une révision, sa demande est en retard. La Commission doit décider si elle acceptera la demande tardive de révision. Le *Règlement sur les demandes de révision* fait partie de la *Loi sur l'assurance-emploi* et énonce les règles que la Commission doit suivre lorsqu'elle envisage de prolonger le délai pour demander une révision.

[21] Lorsque la Commission examine une demande de révision tardive, elle examine d'abord les « circonstances générales » et se pose deux questions :

- La personne a-t-elle une explication raisonnable pour son retard?
- A-t-elle démontré qu'elle a toujours eu l'intention de demander une révision, même si elle l'a fait en retard⁴?

[22] S'il y a des « circonstances particulières », comme si une personne présente une autre demande de prestations d'assurance-emploi après que la Commission l'a informée de sa décision initiale (comme c'est le cas pour l'appelant), la Commission doit alors se poser deux autres questions :

- La demande de révision a-t-elle une chance raisonnable de succès?
- La Commission ou toute autre partie subirait-elle un préjudice si elle acceptait la demande de révision tardive⁵?

[23] La Commission peut accepter la demande de révision tardive seulement si la réponse est « oui » aux trois premières questions et « non » à la quatrième. Cela signifie qu'une personne remplit les quatre conditions pour que la Commission accepte sa demande de révision tardive.

⁴ Voir l'article 1(1) du *Règlement sur les demandes de révision*. La Commission examinera la question de savoir si : la personne a une explication raisonnable pour justifier son retard et pour démontrer qu'elle a eu l'intention continue de demander une révision.

⁵ Voir l'article 1(2) du *Règlement sur les demandes de révision*.

[24] La Commission prend ses propres décisions concernant l'acceptation ou le refus des demandes de révision tardives. C'est ce qu'on appelle un pouvoir discrétionnaire⁶.

[25] Même si la Commission a ce pouvoir discrétionnaire, elle doit rendre sa décision de façon équitable. Lorsqu'elle rend une décision, la Commission doit examiner toute l'information dont elle dispose. Elle doit prêter attention à l'information importante sur les raisons du retard d'une personne et ignorer l'information qui n'est pas importante⁷.

[26] Le Tribunal doit respecter le pouvoir discrétionnaire de la Commission. Habituellement, cela signifie qu'il ne peut pas modifier la décision de la Commission. Toutefois, si la Commission n'a pas rendu sa décision de façon équitable, le Tribunal peut alors jouer le rôle de la Commission et rendre la décision qu'elle aurait dû rendre.

La demande de révision de l'appelant était-elle en retard?

[27] Oui, la demande de révision du prestataire était en retard.

[28] En effet, la loi prévoit qu'une personne a 30 jours après que la Commission lui a communiqué sa décision pour demander une révision. La Commission a informé l'appelant de sa décision dans une lettre datée du 18 mai 2022 qui lui est adressée. Cependant, l'appelant a demandé une révision seulement 188 jours plus tard, soit le 21 décembre 2022.

[29] L'appelant ne conteste pas ces dates ni le fait que sa demande était en retard de 158 jours, alors je considère qu'il s'agit de faits.

⁶ J'ai décidé que le pouvoir de la Commission est discrétionnaire parce que, selon l'ancienne loi, et en examinant une partie semblable de la loi, la Cour d'appel fédérale a décidé que la Commission avait le pouvoir de refuser ou d'accepter une demande tardive était discrétionnaire. La Cour d'appel fédérale a rendu cette décision dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Knowler*, A-445-95.

⁷ Dans la décision *Canada (Procureur général) c. Purcell*, A-694-94, la Cour d'appel fédérale déclare que la Commission doit tenir compte de tous les facteurs pertinents, ignorer les facteurs non pertinents, agir de bonne foi et agir de façon de manière non discriminatoire.

La Commission a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire (équitable)?

[30] Ni la Loi ni le *Règlement sur l'assurance-emploi* ne définissent la façon dont un pouvoir discrétionnaire est exercé de façon judiciaire (équitable). Par conséquent, le Tribunal a considéré qu'un pouvoir discrétionnaire n'est pas exercé de façon judiciaire s'il peut être établi que le décideur : 1) a agi de mauvaise foi; 2) a agi dans un but ou pour un motif irrégulier; 3) a tenu compte d'un facteur non pertinent; 4) a ignoré un facteur pertinent; ou 5) a agi de manière discriminatoire⁸.

[31] L'appelant fait valoir que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon équitable parce qu'elle a ignoré les éléments pertinents suivants :

- La Commission n'a pas présenté d'observations au Tribunal sur la question de savoir si l'appelant avait une explication raisonnable pour son retard.
- L'appelant n'a jamais été informé de son exclusion.
- L'avis de décision de l'appelant disait seulement qu'il devait travailler des heures « additionnelles ».
- L'appelant s'est informé en personne auprès de son Centre Service Canada et a discuté avec le personnel qui lui a répété qu'il devait travailler des heures « additionnelles » et non qu'il avait été exclu.
- La personne de la Commission qui a interrogé l'appelant n'a posé qu'une seule question et, lorsque l'appelant a fourni une réponse, elle n'a pas cherché à savoir pourquoi l'appelant se sentait ainsi. Ses questions n'étaient pas suffisamment probantes.
- La Commission n'a pas tenu compte de l'argument de l'appelant selon lequel il a présenté sa demande peu de temps après s'être rendu compte de son exclusion.

⁸ Voir la décision *Canada (Procureur général) c Purcell*, A-694-94.

[32] Dans ses observations, la Commission admet ce qui suit : [traduction] « Dans la présente affaire, la Commission doit tenir compte des exigences des articles 1(1) et 1(2)(b) du *Règlement sur les demandes de révision*, mais il semble que l'agente ou l'agent de révision n'ait tenu compte de l'article 1(1) du Règlement qu'au moment de rendre sa décision (page GD3-36 du dossier d'appel)⁹ ».

[33] Je conclus que la Commission **n'a pas exercé** son pouvoir discrétionnaire de façon équitable (judiciaire) parce qu'elle n'a pas correctement appliqué le critère juridique énoncé dans le *Règlement sur les demandes de révision*. (Elle a seulement pris deux facteurs en considération alors qu'elle aurait dû en prendre quatre en considération.)

[34] Comme la Commission n'a pas agi « judiciairement » lorsqu'elle a rendu sa décision, le Tribunal peut se substituer à la Commission pour examiner chacun des quatre éléments énoncés dans le Règlement et décider si la Commission doit réviser sa décision initiale.

Cas de nature générale – article 1(1)

– L'appelant avait-il une explication raisonnable pour son retard?

[35] Le *Règlement sur les demandes de révision* prévoit que la Commission peut accorder un délai plus long pour présenter une demande de révision s'il y a une raison raisonnable de le faire (**et** s'il est démontré qu'il y avait une intention constante de demander une révision).

[36] Le 21 décembre 2022, l'appelant a présenté une demande de révision indiquant que les raisons pour lesquelles il a tardé à présenter sa demande de révision étaient qu'il avait trouvé du travail chez un nouvel employeur (pages GD3-32 et GD3-33 du dossier d'appel). L'appelant a expliqué qu'il pensait que s'il travaillait pour un nouvel employeur et qu'il était par la suite mis à pied, les heures de l'ancien employeur

⁹ Voir la page GD4-2 du dossier d'appel.

seraient également comptées. Le prestataire ne pensait pas avoir besoin de demander une révision en raison de cette supposition.

[37] La Commission a examiné l'explication du prestataire pour le retard et a conclu qu'il ne satisfaisait pas aux exigences du *Règlement sur les demandes de révision*. Par conséquent, elle a avisé le prestataire qu'elle ne réviserait pas sa décision (pages GD3-35, GD3-37 et GD3-38 du dossier d'appel).

[38] Cependant, un examen du dossier de révision de l'appelant (document GD3 du dossier d'appel) révèle que le 17 janvier 2023, une personne de la Commission a bel et bien demandé à l'appelant s'il avait une explication raisonnable pour son retard¹⁰. L'appelant a dit à la personne de la Commission qu'il pensait que ses heures de travail chez l'ancien employeur compteraient.

[39] Cependant, il ressort de l'examen du dossier fourni au Tribunal que ce n'est que lorsque la personne de la Commission a parlé à l'appelant le 17 janvier 2023 que la Commission l'a informé que : [traduction] « les heures de son ancien employeur ne pourraient pas être utilisées pour établir une période de prestations [...] parce qu'il a été exclu pour avoir quitté cet emploi »¹¹.

[40] Cependant, la personne de la Commission n'a pas demandé à l'appelant **pourquoi** il pensait que ses heures compteraient. Elle a simplement corrigé l'appelant et lui a dit : [traduction] « On vous a informé que les heures [de l'ancien emploi] ne seraient pas utilisées [...] »¹². Elle n'a pas posé d'autres questions à l'appelant ni demandé d'explications sur les raisons pour lesquelles il aurait pu retarder sa demande de révision.

[41] La Commission soutient que [traduction] « le prestataire a reçu un avis d'exclusion daté du 18 mars 2022 »¹³, mais ce n'est pas le cas. L'appelant a seulement

¹⁰ Voir la page GD3-34 du dossier d'appel.

¹¹ Voir la page GD3-34 du dossier d'appel.

¹² Voir la page GD3-34 du dossier d'appel.

¹³ Voir la page GD4-1 du dossier d'appel.

reçu un « avis de décision » daté du 18 mai 2022¹⁴. Cette lettre dit seulement : [traduction] « Pour recevoir des prestations régulières après avoir quitté volontairement votre emploi sans justification, vous devez accumuler des **heures additionnelles** d'emploi assurable. Si vous retournez au chômage et que vous voulez recevoir des prestations régulières à l'avenir, vous devrez présenter une nouvelle demande¹⁵ ». La lettre ne fait aucune mention de l'exclusion ou du fait que l'appelant devrait commencer à zéro et accumuler de nouveau la totalité des heures d'emploi assurable requises pour être admissible.

[42] L'appelant a déclaré qu'il s'est rendu au Centre Service Canada de sa région et qu'il s'est informé en personne à ce sujet. Il affirme que le personnel du Centre a confirmé que oui, il devait accumuler des **heures additionnelles**. C'est donc ce que l'appelant a fait. Il a obtenu un emploi dans une autre entreprise.

[43] La Commission n'a fourni aucun document de r supplémentaires au Tribunal ni aucun autre document concernant les interactions en personne de l'appelant avec le personnel de Service Canada. Le Tribunal n'est donc pas en mesure de vérifier la version de la Commission des visites de l'appelant à son Centre Service Canada.

[44] L'appelant a été informé clairement que comme il avait quitté son emploi sans justification, il devait accumuler des « heures additionnelles ». Cependant, rien dans le dossier de révision de la Commission ni dans ses observations au Tribunal ne prouve précisément que l'appelant a été informé qu'il avait été **exclu du bénéfice des prestations**. L'appelant n'a pas été informé directement qu'il ne pouvait pas utiliser les heures qu'il avait accumulées à l'emploi qu'il a quitté en mars 2022 jusqu'à ce qu'il parle au téléphone avec une personne de la Commission le 17 janvier 2023. L'appelant affirme que s'il l'avait su, il aurait présenté une demande de révision immédiatement.

[45] L'appelant ne savait pas que le fait d'avoir quitté son emploi en mars 2022 [traduction] « annulait » **toutes** les heures admissibles qu'il avait accumulées chez son ancien employeur. Il n'a pas compris qu'il devait recommencer à zéro et accumuler de

¹⁴ Voir la page GD3-15 du dossier d'appel.

¹⁵ Voir la page GD3-15 du dossier d'appel.

nouveau toutes les heures requises pour être admissible. L'appelant a déclaré qu'il pensait qu'il devait simplement travailler et accumuler « plus » d'heures, ce qu'il a fait.

[46] Le 18 novembre 2022, l'appelant a présenté une demande subséquente de prestations d'assurance-emploi. Il a déclaré que c'est seulement lorsque sa demande a été rejetée qu'il a été informé qu'il avait été exclu et qu'il ne pouvait utiliser aucune de ses heures d'emploi assurable antérieures pour être admissible aux prestations.

[47] Le Tribunal juge l'appelant crédible et il le croit lorsqu'il affirme qu'il croyait faire la bonne chose en obtenant un emploi subséquent et en accumulant des heures d'emploi assurable additionnelles. Le Tribunal croit également l'appelant lorsqu'il affirme qu'il n'a pas présenté une demande de révision plus tôt parce qu'il ne croyait pas qu'il y avait une raison de le faire.

[48] L'appelant croyait faire tout ce que Service Canada lui avait dit de faire. Il croyait à tort qu'il n'avait aucune raison de demander une révision.

[49] L'appelant a déclaré qu'une fois qu'il s'est rendu compte de la situation, il s'est rapidement rendu en personne au Centre Service Canada de sa région et a demandé une révision. Il affirme ne pas avoir tardé une fois qu'il a su ce qui se passait.

[50] Bien qu'il soit vrai que l'appelant aurait théoriquement pu demander une révision en mai 2022, après le rejet de sa demande initiale de prestations d'assurance-emploi, le Tribunal accepte les arguments de l'appelant et estime qu'il est plus probable qu'improbable que son défaut de présenter sa demande de révision à temps était fondé sur l'absence de renseignements pertinents (c'est-à-dire, les implications d'une exclusion pour avoir quitté volontairement son emploi).

[51] Par conséquent, j'estime qu'il est plus probable qu'improbable que l'appelant a une explication raisonnable pour son retard.

– **Intention constante de demander une révision**

[52] Le *Règlement sur les demandes de révision* prévoit également qu'en plus d'avoir une explication raisonnable pour le retard, la Commission peut prolonger le délai pour

présenter une demande de révision si la personne a manifesté l'intention constante de demander une révision.

[53] Comme je l'ai mentionné plus haut, l'appelant a été informé peu de temps après avoir présenté sa demande de prestations le 18 novembre 2022 qu'il n'était pas admissible aux prestations en raison de son exclusion antérieure. L'appelant a présenté sa demande de révision le 21 décembre 2022 en raison du rejet de sa demande de prestations de novembre.

[54] Le Tribunal conclut que l'appelant avait l'intention constante de demander une révision peu de temps après le 18 novembre 2022, jusqu'à ce qu'il présente une demande le 21 décembre 2023. Le Tribunal juge également qu'il est plus probable qu'improbable que cette demande a été présentée dans le délai prescrit de 30 jours.

Circonstances particulières

– La demande de révision a-t-elle une chance raisonnable de succès?

[55] La Commission a examiné cette question dans ses observations au Tribunal. Elle a dit qu'elle ne pouvait pas soutenir que la demande n'avait aucune chance de succès¹⁶.

– La prolongation du délai pour présenter une demande de révision causerait-elle un préjudice à la Commission ou à une partie?

[56] La Commission a examiné cette question et, dans ses observations au Tribunal, elle affirme : [traduction]« il y a un risque minime que la prolongation du délai pour présenter une demande de révision cause un préjudice à la Commission¹⁷ ».

[57] Il n'y a donc pas de « circonstances particulières » qui empêcheraient de prolonger le délai pour que l'appelant présente une demande de révision.

¹⁶ Voir la page GD4-3 du dossier d'appel.

¹⁷ Voir la page GD4-3 du dossier d'appel.

Conclusion

[58] La demande de révision de l'appelant était en retard, mais le Tribunal conclut qu'il remplissait les quatre conditions pour que la Commission accepte sa demande de révision tardive.

[59] Le Tribunal conclut que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire. Voilà pourquoi il est intervenu et a réexaminé l'appel de l'appelant.

[60] Le Tribunal estime qu'une prolongation du délai pour demander une révision est justifiée.

[61] L'appel est accueilli.

Jean Yves Bastien

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