



[TRADUCTION]

Citation : *Commission de l'assurance-emploi du Canada c JA*, 2024 TSS 756

Tribunal de la sécurité sociale du Canada Division d'appel

Décision

Partie appelante : Commission de l'assurance-emploi du Canada
Représentante ou représentant : Angèle Fricker

Partie intimée : J. A.
Représentante ou représentant : R. A.

Décision portée en appel : Décision rendue par la division générale le 22 août 2023 (GE-23-1121)

Membre du Tribunal : Melanie Petrunia

Mode d'audience : Téléconférence
Date de l'audience : Le 8 mars 2024
Personnes présentes à l'audience : Représentante de l'appelante
Intimé
Représentant de l'intimé

Date de la décision : Le 30 juin 2024
Numéro de dossier : AD-23-884

Décision

[1] L'appel est accueilli. La décision de la division générale est annulée et la décision de révision rendue par la Commission de l'assurance-emploi du Canada le 21 octobre 2021 est confirmée.

[2] La Commission a agi de façon judiciaire en réexaminant l'admissibilité du prestataire au versement anticipé de la prestation d'assurance-emploi d'urgence qu'il a reçu.

Aperçu

[3] L'intimé, J. A. (prestataire), a demandé la prestation d'assurance-emploi d'urgence. L'appelante, la Commission de l'assurance-emploi du Canada, a établi une période de prestations pour le prestataire à compter du 15 mars 2020.

[4] Le prestataire a reçu une avance de 2 000 \$ et six semaines supplémentaires de prestations, totalisant 5 000 \$. La Commission a décidé que le prestataire n'avait pas droit au paiement anticipé qu'il a reçu, parce qu'il n'a pas reçu la prestation d'assurance-emploi d'urgence assez longtemps pour récupérer ce montant.

[5] Par la suite, la Commission a décidé que le prestataire n'était admissible à aucune des prestations d'assurance-emploi d'urgence qu'il avait reçues. Des trop-payés ont été établis pour l'avance et les 6 semaines de prestations que le prestataire a reçues¹.

[6] Le prestataire a fait appel à la division générale du Tribunal et a obtenu gain de cause. La division générale a décidé que la Commission n'avait pas agi de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé de réexaminer l'admissibilité du prestataire. La division générale a ensuite rendu la décision que la Commission aurait dû rendre et a décidé que la demande du prestataire ne serait pas réexaminée.

¹ La présente décision porte sur le versement anticipé de 2 000 \$. Voir la décision AD-23-870 concernant le trop-payé de prestations pour les six semaines additionnelles.

[7] La Commission fait maintenant appel de la décision de la division générale. Elle soutient que la division générale a commis des erreurs de droit et qu'elle a fondé sa décision sur une erreur de fait importante. J'accueille l'appel.

Questions préliminaires

[8] Le prestataire a fait appel à la division générale à deux reprises. La Commission a fait appel des deux décisions. J'ai joint les appels et j'ai instruit les deux affaires en une seule audience. La présente décision porte sur le versement anticipé de 2 000 \$ que le prestataire a reçu.

Questions en litige

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

- a) La division générale a-t-elle commis une erreur de droit en omettant d'analyser attentivement la preuve lorsqu'elle a conclu que la Commission n'avait pas correctement exercé son pouvoir discrétionnaire?
- b) Dans l'affirmative, comment l'erreur devrait-elle être corrigée?
- c) La Commission a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire dans cette affaire?

Analyse

[10] Je peux intervenir dans la présente affaire seulement si la division générale a commis une erreur pertinente. Je dois donc vérifier si la division générale a² :

- omis d'offrir une procédure équitable;
- omis de décider d'une question qu'elle aurait dû trancher ou décidé d'une question qu'elle n'aurait pas dû trancher;

² Les erreurs pertinentes, officiellement appelées « moyens d'appel », sont énumérées à l'article 58(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social*.

- mal interprété ou mal appliqué la loi;
- fondé sa décision sur une erreur importante concernant les faits de l'affaire.

– **Contexte**

[11] Le prestataire a demandé des prestations régulières d'assurance-emploi le 15 avril 2020. En raison des modifications apportées à la *Loi sur l'assurance-emploi*, le prestataire a reçu la prestation d'assurance-emploi d'urgence³. Il a reçu un premier versement anticipé de 2 000 \$ le 20 avril 2020⁴.

[12] Le prestataire a communiqué avec la Commission le 15 mai 2020 pour annuler sa période de prestations parce qu'il n'était pas admissible à la prestation d'assurance-emploi d'urgence ou à la Prestation canadienne d'urgence. Il voulait plutôt demander la Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants⁵.

[13] Le 11 juin 2020, le prestataire a été informé qu'il n'avait pas besoin d'annuler sa demande, mais qu'il recevrait plutôt un total de 5 000 \$, soit le montant maximal qu'une personne pouvait recevoir dans le cadre de la Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants. Le prestataire a produit des déclarations pour les périodes du 15 mars au 25 avril 2020.

[14] En octobre 2021, la Commission a rapproché le paiement anticipé que le prestataire a reçu. Comme il avait produit des déclarations pour une période de six semaines, mais qu'il avait reçu l'équivalent de dix semaines de prestations d'assurance-emploi d'urgence, un trop-payé a été établi⁶.

[15] Le prestataire a demandé une révision en expliquant qu'il avait tenté d'annuler sa période de prestations et de retourner les prestations qu'il avait reçues en envoyant un paiement à l'Agence du revenu du Canada. Il a dit avoir reçu un total de 5 000 \$ en

³ Voir les pages GD3-3 à GD3-13 du dossier d'appel.

⁴ Voir la page GD3-15 du dossier d'appel.

⁵ Voir la page GD3-20 du dossier d'appel (dossier AD-23-870).

⁶ Voir la page GD3-18 du dossier d'appel.

prestations d'assurance-emploi d'urgence, ce qui était équivalent à ce à quoi il aurait eu droit s'il avait reçu la Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants⁷.

[16] La Commission a maintenu sa décision parce que le prestataire ne remplissait pas les conditions d'admissibilité à la prestation d'assurance-emploi d'urgence⁸. Le prestataire a reconnu qu'il n'était pas admissible à la prestation d'assurance-emploi d'urgence, mais il souhaitait que le montant qu'il a reçu soit compensé par la Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants à laquelle il aurait eu droit⁹.

– **La décision de la division générale**

[17] Dans sa décision, la division générale a conclu que la Commission n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé de revenir en arrière et d'examiner l'admissibilité du prestataire à la prestation d'assurance-emploi d'urgence. La division générale a conclu que la Commission avait ignoré les démarches que le prestataire avait faites pour annuler sa demande de prestation d'assurance-emploi d'urgence et ses propres actions pour amener le prestataire à croire qu'il ne recevait plus la prestation d'assurance-emploi d'urgence¹⁰.

[18] Les facteurs que la division générale a jugés pertinents étaient l'inadmissibilité du prestataire, ses efforts pour annuler sa demande de prestation d'assurance-emploi d'urgence et la façon dont la Commission a induit le prestataire en erreur. Elle a accordé le plus d'importance aux gestes de la Commission¹¹.

[19] La division générale a conclu que la Commission n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire correctement et a donc rendu la décision que la Commission aurait dû rendre. Elle a conclu que le prestataire n'était pas admissible à la prestation d'assurance-emploi d'urgence, mais que sa demande ne serait pas révisée.

⁷ Voir les pages GD3-20 à GD3-22 du dossier d'appel.

⁸ Voir la page GD3-23 du dossier d'appel.

⁹ Voir la page GD2-35 du dossier d'appel.

¹⁰ Voir la décision de la division générale au paragraphe 47.

¹¹ Voir la décision de la division générale au paragraphe 56.

La division générale a commis des erreurs de droit

[20] L'article 52 de la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit que la Commission « peut réexaminer une demande de prestations » dans certains délais¹². Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire : la Commission peut choisir de réexaminer ou non la demande.

[21] Dans le cadre des mesures temporaires, l'article 153.1303 a été ajouté et a adapté l'article 52(2). Il se lit comme suit :

Si elle décide qu'une personne a reçu une somme au titre de prestations pour lesquelles elle ne remplissait pas les conditions requises ou au bénéfice desquelles elle n'était pas admissible, ou n'a pas reçu la somme pour laquelle elle remplissait les conditions requises et au bénéfice de laquelle elle était admissible, la Commission calcule la somme payée ou à payer, selon le cas, et notifie sa décision au prestataire.

[22] La Commission doit exercer son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire. Cela signifie qu'elle ne peut pas rendre sa décision de mauvaise foi, dans un but irrégulier, de façon discriminatoire, en tenant compte de facteurs non pertinents ou en omettant de tenir compte de facteurs pertinents¹³.

[23] En l'absence de lignes directrices dans la loi, la Commission a élaboré une politique interne pour ses agentes et agents. La politique de la Commission exige que l'on vérifie si :

- il y a un moins-payé de prestations;
- des prestations ont été versées contrairement à la structure de la Loi (autrement dit, les éléments de base d'une demande n'étaient pas satisfaits, comme un arrêt de rémunération, des heures d'emploi assurable, des conditions pour recevoir des prestations spéciales);

¹² Voir l'article 52(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

¹³ Voir la décision *Canada (Procureur général) c Purcell*, 1995 CanLII 3558 (CAF).

- des prestations ont été versées à la suite d'une déclaration fausse ou trompeuse;
- le prestataire aurait dû savoir qu'il recevait des prestations auxquelles il n'avait pas droit¹⁴.

[24] En examinant l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission, la division générale n'a fait aucune distinction entre le réexamen du paiement anticipé et le réexamen de l'admissibilité du prestataire aux semaines additionnelles de prestations d'assurance-emploi d'urgence.

[25] Afin de fournir plus rapidement des prestations d'urgence à la population canadienne, le gouvernement du Canada a modifié la *Loi sur l'assurance-emploi* pour permettre à la Commission d'accorder aux parties prestataires un paiement anticipé de prestations¹⁵. Le paiement anticipé équivalait à quatre semaines de prestations d'assurance-emploi d'urgence. Normalement, la Commission récupérerait cette avance en ne versant pas de prestations pendant deux semaines, après les 12^e et 17^e semaines de la période de prestations.

[26] Par la suite, la Commission a rapproché les paiements anticipés et les parties prestataires qui n'avaient pas reçu la prestation d'assurance-emploi d'urgence assez longtemps pour récupérer l'avance ont été avisées de l'existence d'un trop-payé.

[27] La division générale a conclu que la Commission avait fait croire au prestataire qu'il ne recevait plus de prestations d'assurance-emploi d'urgence et qu'il recevait plutôt la Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants. Elle a décidé que la Commission n'avait pas tenu compte des efforts du prestataire pour annuler sa demande de prestation d'assurance-emploi d'urgence et retourner le trop-payé, et qu'elle avait ignoré la décision erronée de laisser le prestataire conserver le paiement anticipé et de lui verser six semaines supplémentaires de prestations¹⁶.

¹⁴ Voir la section 17.3.3 du *Guide de la détermination de l'admissibilité*.

¹⁵ C'est ce qu'autorise l'article 153.7(1.1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

¹⁶ Voir la décision de la division générale au paragraphe 47.

[28] La décision de la division générale ne fait aucune référence au fait que le prestataire a seulement rempli des déclarations pour la période du 15 mars au 25 avril 2020, soit six semaines. Lorsque la Commission a rapproché les paiements en octobre 2021, elle a informé le prestataire qu'il avait reçu l'avance de 2 000 \$, mais qu'il aurait dû recevoir seulement les 500 \$ par semaine auxquels il était admissible. La lettre précisait que les renseignements au dossier, y compris ceux sur les déclarations du prestataire, disaient qu'il était admissible à seulement six semaines de prestations d'assurance-emploi d'urgence¹⁷.

[29] La division générale a pris note du compte rendu de l'appel téléphonique entre le prestataire et Service Canada, au cours duquel on l'a informé qu'il n'avait pas besoin d'annuler sa demande. Les notes de cet appel disent que le prestataire [traduction] « a été informé que toute déclaration supplémentaire faite après les 5 000 \$ devrait être remboursée ». Après cet appel téléphonique, le prestataire a rempli les déclarations pendant six semaines, totalisant 3 000 \$ en prestations¹⁸.

[30] Je conclus que la division générale n'a pas analysé la preuve de façon significative et qu'elle n'a pas tenu compte des circonstances concernant les paiements anticipés versés par la Commission. Elle n'a pas tenu compte du fait que les renseignements dont disposait la Commission au moment du rapprochement montraient que le prestataire avait présenté des demandes pendant six semaines, totalisant 3 000 \$ de prestations d'assurance-emploi d'urgence. Le prestataire avait reçu un total de 5 000 \$.

[31] La division générale s'est concentrée sur l'erreur que la Commission a commise après l'émission du paiement anticipé, lorsque le prestataire a tenté d'annuler sa demande de prestations pour demander la Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants. Toutefois, elle n'a pas tenu compte du fait que le prestataire a initialement demandé des prestations en avril 2020, même s'il n'était pas admissible. La

¹⁷ Voir la page GD3-18 du dossier d'appel.

¹⁸ Voir les pages GD3-21 à GD3-23 du dossier d'appel (dossier AD-23-870).

Commission n'a commis aucune erreur en envoyant au prestataire le paiement anticipé fondé sur sa demande.

[32] La division générale n'a pas non plus tenu compte de la politique de révision de la Commission ni du fait que, lorsque des prestations sont versées contrairement à la structure de la Loi, l'erreur de la Commission n'est pas pertinente. L'admissibilité aux prestations est une exigence de base pour l'établissement d'une demande, qui fait partie de la structure de la Loi.

[33] Je conclus que la division générale a commis une erreur de droit lorsqu'elle a décidé que la Commission n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire.

Réparation

[34] Pour corriger l'erreur de la division générale, je peux rendre la décision que la division générale aurait dû rendre ou je peux renvoyer l'affaire à la division générale pour réexamen¹⁹. Les parties ont eu l'occasion de présenter pleinement leur preuve à la division générale. Ils conviennent que le dossier est complet et que je peux rendre la décision que la division générale aurait dû rendre.

– La Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire correctement

[35] La Commission soutient qu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire parce qu'elle a correctement appliqué sa politique de révision, qui prévoit qu'elle corrigera rétroactivement une demande lorsque des prestations ont été versées contrairement à la structure de la Loi, même si un trop-payé en résulte. Elle affirme qu'elle n'a commis aucune erreur lorsque le prestataire a demandé la prestation d'assurance-emploi d'urgence et lorsqu'elle lui a versé le paiement anticipé.

[36] Le prestataire soutient qu'il a tenté d'annuler sa demande et de retourner le trop-payé. Après avoir téléphoné à plusieurs reprises à la Commission, celle-ci l'a informé par erreur qu'il recevrait 5 000 \$ de prestations et qu'il n'était pas nécessaire d'annuler

¹⁹ Voir l'article 59(1) de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social* pour connaître les pouvoirs de la division d'appel.

sa demande parce qu'il recevait maintenant la Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants.

[37] Le prestataire soutient que la jurisprudence sur laquelle se fonde la Commission ne s'applique pas à sa situation parce qu'aucune de ces affaires ne portait sur l'examen de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission. Il affirme que la Commission est responsable du trop-payé et qu'elle n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire lorsqu'elle a décidé de réexaminer sa demande.

[38] La preuve devant la division générale montrait que la Commission avait établi que le prestataire avait reçu le versement anticipé de 2 000 \$ ainsi que six semaines de prestations. Il avait produit des déclarations pour six semaines de prestations, ce qui représente 3 000 \$ de prestations d'assurance-emploi d'urgence. Personne ne conteste le fait que le prestataire n'était pas admissible à la prestation d'assurance-emploi d'urgence lorsqu'il a présenté sa demande.

[39] Le prestataire a communiqué avec la Commission en mai 2020 parce qu'il avait demandé le mauvais type de prestations et qu'il voulait annuler sa demande de prestation d'assurance-emploi d'urgence. Il a reçu des renseignements erronés en juin 2020 lorsqu'on lui a dit qu'il pouvait recevoir 5 000 \$ de prestations, ce qui était le montant maximal qu'une personne pouvait recevoir de la Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants.

[40] Lorsque la Commission a rapproché les paiements au prestataire, les renseignements dont elle disposait montraient que le prestataire avait présenté des demandes pendant six semaines, ce qui aurait totalisé 3 000 \$ en prestations d'assurance-emploi d'urgence. Elle ne s'est pas prononcée à ce moment-là sur son admissibilité à la prestation d'assurance-emploi d'urgence. Elle a simplement rapproché le versement anticipé.

[41] Personne ne conteste le fait que le prestataire n'était pas admissible à la prestation d'assurance-emploi d'urgence au moment où il a présenté sa demande et reçu le paiement anticipé. Le prestataire a reçu des prestations contrairement à la

structure de la Loi. Il est bien établi que les agentes et agents de la Commission n'ont pas le pouvoir de modifier la Loi. Le prestataire a reçu des conseils erronés quand sa demande n'a pas été annulée. Cependant, il est clair qu'il a reçu des prestations d'assurance-emploi d'urgence auxquelles il n'était pas admissible²⁰.

[42] Ce principe a récemment été réaffirmé par la Cour d'appel fédérale dans une affaire où elle a examiné l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission. Dans cette affaire, la Cour a cité avec approbation les commentaires suivants :

[traduction]

Dans la décision *Granger*, la Cour a conclu que « la Commission et ses représentants n'ont pas le pouvoir de modifier la loi et [...] par conséquent, les interprétations qu'ils peuvent donner de cette loi n'ont pas force de loi. [...] tout engagement qu'ils pourraient prendre, de bonne ou de mauvaise foi, d'agir d'une manière autre que celle prescrite par la loi serait absolument nul et contraire à l'ordre public »²¹.

[43] Compte tenu de ce qui précède, je conclus qu'il est plus probable qu'improbable que la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire correctement. Le prestataire a demandé et reçu le paiement anticipé de la prestation d'assurance-emploi d'urgence auquel il n'était pas admissible. Par conséquent, la décision de la Commission selon laquelle le prestataire doit rembourser le paiement anticipé demeure en vigueur.

[44] À la division générale, on a demandé à la Commission si elle envisagerait une annulation de la dette du prestataire. Elle a répondu que non. Comme il a été mentionné dans la décision sur la question connexe du prestataire, la Commission a précisé dans ses observations écrites qu'elle recommanderait l'annulation de la dette relative aux 3 000 \$ supplémentaires de prestations d'assurance-emploi d'urgence versés au prestataire.

[45] Même si la Commission n'a pas présenté les mêmes observations dans la présente affaire, je comprends que le prestataire pourrait communiquer avec l'Agence

²⁰ Voir la décision *Granger v Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 1986 CanLII 7610 (CAF) (en anglais seulement).

²¹ Voir la décision *Molchan v Canada (Procureur général)*, 2024 CAF 46 au paragraphe 39 (en anglais seulement).

du revenu du Canada pour demander si une partie ou la totalité de sa dette pourrait être annulée parce que son remboursement lui causerait de graves difficultés. Sinon, le prestataire et l'Agence du revenu du Canada pourraient s'entendre sur un plan de remboursement.

Conclusion

[46] L'appel est accueilli et la décision de la division générale est annulée. La Commission a agi de façon judiciaire en réexaminant l'admissibilité du prestataire au paiement anticipé de la prestation d'assurance-emploi d'urgence.

Melanie Petrunia
Membre de la division d'appel