

A-637-86 (T-1481-85)

A-637-86 (T-1481-85)

**Michel Brière (Plaintiff-Respondent)**

v.

**Canada Employment and Immigration Commission (Defendant-Appellant)**

and

**Attorney General of Canada (Mis-en-cause)**INDEXED AS: *BRIÈRE v. CANADA (EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION) (C.A.)*

Court of Appeal, Marceau, Lacombe and Desjardins JJ.—Montréal, December 1, 1987; Ottawa, June 15, 1988.

*Unemployment insurance — Appeal from trial judgment setting aside execution proceedings — Respondent defrauding Commission between 1974 and 1976 — Notice of overpayment sent in 1981, but not received as respondent had moved — Execution proceedings initiated in 1985 — Appeal dismissed — Commission properly proceeding under Unemployment Insurance Act, 1971, s. 57 — S. 102 inapplicable — Whether s. 120(2), providing certificate of mailing evidence of receipt, absolute or rebuttable presumption — Whether presumption applies — Effect of late notification.*

*Construction of statutes — Unemployment Insurance Act, 1971, s. 120(2) — Certificate of mailing evidence of receipt — Whether creating absolute or rebuttable presumption — Examination of English and French versions to determine Parliament's intent.*

This was an appeal from the trial judgment setting aside execution proceedings to recover unemployment insurance benefits received unlawfully. The respondent submitted fictitious claims for unemployment insurance benefits between 1974 and 1976. The Unemployment Insurance Commission mailed a notice of overpayment in 1981, which the respondent did not receive because he had moved. In 1985, the Commission garnished the respondent's salary. The Trial Judge held that under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, section 57, the Commission had six years in which to reconsider the fraudulent claim for benefits and a further six years from the date of notification of the amount to be repaid, to recover. However, the respondent had rebutted the presumption that a certificate of mailing is evidence of receipt created by subsection 120(2). As the notification had not been received, the Commission's right of action was lost and the respondent no longer owed anything. Subsection 49(1) provides for repayment of benefits. Subsection 49(4) provides that no amount due under this section may be recovered after thirty-six months from the date the liability arose, or seventy-two months in the case of the commission of an offence under section 47. Section 57 gives the Commission thirty-six months (or seventy-two months where a fraud was committed) within which to reconsider any claim

**Michel Brière (demandeur-intimé)**

c.

**Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (défenderesse-appelante)**

et

**b Procureur général du Canada (mis-en-cause)**RÉPERTORIÉ: *BRIÈRE c. CANADA (COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)*

**c** Cour d'appel, juges Marceau, Lacombe et Desjardins—Montréal, 1 décembre 1987; Ottawa, 15 juin 1988.

*Assurance-chômage — Appel d'un jugement de la Division de première instance annulant des mesures d'exécution forcée — L'intimé a fraudé la Commission entre 1974 et 1976 — Avis de paiement en trop envoyé en 1981, mais non reçu par l'intimé parce qu'il avait déménagé — Mesures d'exécution forcée entamées en 1985 — Appel rejeté — La Commission a eu raison de se fonder sur l'art. 57 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage — L'art. 102 est inapplicable — L'art. 120(2), portant que l'attestation d'expédition d'un avis par la poste fait foi de sa réception constitue-t-il une présomption réfutable ou irréfutable? — Cette présomption s'applique-t-elle? — Effet de la notification tardive.*

*Interprétation des lois — Art. 120(2) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage — L'attestation d'expédition d'un avis par la poste fait foi de sa réception — Crée-t-elle une présomption réfutable ou irréfutable? — Examen des versions anglaise et française afin de déterminer l'intention du législateur.*

Il s'agit d'un appel d'un jugement de la Division de première instance qui annule les mesures d'exécution forcée visant le recouvrement de prestations d'assurance-chômage touchées illégalement. Entre 1974 et 1976, l'intimé a présenté des demandes de prestations d'assurance-chômage au nom de personnes fictives. En 1981 la Commission de l'assurance-chômage lui a expédié un avis de trop-perçu de prestations, mais il ne l'a pas reçu parce qu'il avait déménagé. En 1985, la Commission a saisi le salaire de l'intimé. Le juge de première instance a décidé qu'en vertu de l'article 57 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, la Commission disposait d'un délai de six ans pour réexaminer la demande frauduleuse de prestations et d'un autre délai de six ans à compter de la date de notification du montant à rembourser, pour recouvrer le trop-perçu. L'intimé a cependant réfuté la présomption créée par le paragraphe 120(2) selon laquelle l'attestation d'expédition d'un avis par la poste fait foi de sa réception. Étant donné que la notification n'avait pas été reçue, la Commission perdait son droit d'action et l'intimé ne lui devait plus rien. Le paragraphe 49(1) prévoit le remboursement des prestations. Le paragraphe 49(4) dispose qu'une somme due en vertu du présent article ne peut être recouvrée plus de trente-six mois après la date à laquelle l'obligation est née ou plus de soixante-douze mois à compter de

and calculate the amount repayable. Section 102 allows the Commission to amend any decision in any claim for benefit without restriction as to time. The Trial Judge did not refer to section 102. At common law, a right of action for the restitution of the proceeds of fraud subsists for thirty years from the date the fraud was discovered. As the action arose in Quebec, the appellant also relied on Article 2215 of the Civil Code which provides that all debts belonging to the Crown are prescribed after thirty years. The Trial Judge dismissed this argument, holding that a specific provision always takes precedence over a general one. The issues were (1) whether the Commission could proceed under the Act, and if so whether section 57 or 102 applied; (2) whether the conditions of section 57 had been complied with (as the notification had not been received); (3) whether a common law right of action subsisted; (4) whether subsection 120(2) (which provides that a certificate of mailing is evidence of receipt) created a presumption *juris tantum* or *juris et de jure*.

*Held* (Marceau J. dissenting), the appeal should be dismissed, except that the declaration that the respondent owed nothing further to the appellant should be struck.

*Per* Lacombe J.: The issue of prescription was a red herring, as the appellant's right of action was not prescribed, even by section 49. The Commission properly proceeded under the Act. In light of the false and misleading statements made by the respondent, the case was clearly governed by subsections 49(4) and 57(6), which give the Commission two additional periods of thirty-six months each in which to reconsider claims and seek repayment.

The Commission was required to proceed under section 57. Section 102 had no application. While section 102 permits the Commission to amend its decisions, it does not deal with recovery of overpayments and prescription of claims. These are dealt with in section 49, which necessarily result in the application of section 57. If the Commission exercises the power to reconsider under section 57, it acquires the right to recover an overpayment under section 49. Section 102 does not refer to past or future consequences of the new decision. According to the maxim *generalalia specialibus non derogant*, section 57 applies to the exclusion of section 102.

Section 102 is an administrative provision which can be used to re-open a particular case and correct a decision when new facts are presented which were not before the Commission, board of referees or umpire. Under section 57, the Commission's powers are much broader, and it can amend, within a period of three or six years, a whole series of claims upon its own initiative. The power to reconsider in section 57 may be exercised "notwithstanding section 102". The powers under the two sections are not interchangeable.

cette date dans le cas où une infraction prévue à l'article 47, a été commise. En vertu de l'article 57, la Commission dispose d'un délai de trente-six mois (ou de soixante-douze mois dans le cas de fraude) pour examiner de nouveau toute demande et pour calculer la somme remboursable. L'article 102 permet à la Commission de modifier toute décision relative à une demande de prestations et ce, sans restriction quant au délai. Le juge de première instance n'a pas fait mention de l'article 102. Selon le droit commun, le droit de demander la restitution du produit d'une fraude se prescrit par trente ans à compter de la date à laquelle la fraude a été découverte. Puisque l'action a pris naissance au Québec, l'appelante s'est également prévalue de l'article 2215 du Code civil qui prévoit que les dettes envers la Couronne se prescrivent par trente ans. Le juge de première instance a rejeté cet argument pour le motif qu'une disposition particulière prévaut toujours contre une disposition générale. Les questions en litige étaient les suivantes: (1) la Commission pouvait-elle poursuivre en vertu de la Loi et, le cas échéant, est-ce que l'article 57 ou 102 s'appliquait? (2) les conditions prévues à l'article 57 avaient-elles été respectées? (étant donné que la notification n'avait pas été reçue); (3) y avait-il encore un droit d'action en droit commun? (4) le paragraphe 120(2) (qui prévoit qu'une attestation d'expédition d'un avis par la poste fait foi de sa réception) créé-t-il une présomption *juris tantum* ou *juris et de jure*?

*Arrêt* (le juge Marceau dissident): l'appel doit être rejeté, mais la disposition déclarant que l'intimé ne devait plus rien à l'appelante doit être radiée.

Le juge Lacombe: La question relative à la prescription était un faux problème puisque le droit d'action de l'appelante n'était pas prescrit, même par l'article 49. La poursuite de la Commission était justifiée par la Loi. Vu les déclarations fausses et trompeuses faites par l'intimé, ce sont manifestement les paragraphes 49(4) et 57(6) qui s'appliquaient en l'espèce, ceux-ci conférant à la Commission deux délais supplémentaires de trente-six mois chacun pour examiner de nouveau les demandes de prestations et tenter de se faire rembourser les sommes versées en trop.

La Commission était tenue d'invoquer l'article 57. L'article 102 était inapplicable. Celui-ci permet à la Commission de modifier ses décisions, mais il ne traite ni du recouvrement des prestations payées en trop ni de la prescription des demandes. Ces questions font l'objet de l'article 49, ce qui entraîne obligatoirement l'application de l'article 57. Si la Commission se prévaut de son pouvoir de réexamen prévu à l'article 57, elle acquiert ainsi le droit de recouvrer des prestations payées en trop en vertu de l'article 49. L'article 102 ne fait pas mention des conséquences passées ou futures de la nouvelle décision. Selon la maxime «*generalalia specialibus non derogant*» l'article 57 s'applique à l'exclusion de l'article 102.

L'article 102 est une disposition administrative qui peut être invoquée pour réexaminer une affaire et modifier une décision à la lumière de nouveaux faits dont la Commission, un conseil arbitral ou un juge-arbitre n'ont pas eu connaissance. La Commission jouit de pouvoirs beaucoup plus étendus en vertu de l'article 57 et elle peut, de son propre chef, modifier toute une série de demandes de prestations dans un délai de trois ou de six ans. Elle peut se prévaloir du droit de réexamen prévu à l'article 57 «nonobstant l'article 102». Les pouvoirs conférés par ces deux articles ne sont pas interchangeables.

The Trial Judge correctly held that subsection 120(2) created a *juris tantum* or rebuttable presumption. The law in general does not favour the creation, particularly by judicial interpretation, of *juris et de jure* presumptions, in the absence of specific wording which also must be unequivocal in both languages. The absolute meaning of the expression "*fait foi*" in French should not restrict the meaning of the words "is evidence" in English, as if they read "is conclusive evidence". Furthermore, in other sections where Parliament intended to create an irrefutable presumption, it added qualification (i.e. "without further proof"). Also, "notify" means "to inform expressly". Finally, the decision as to entitlement is subject to appeal to a board of referees. If subsection 120(2) created a *juris et de jure* presumption, a claimant would not obtain an extension of the time limit and would lose his right of appeal.

The notification of the balance to be repaid had to be given before March, 1982. The failure to notify the respondent within the time prescribed was fatal to the Commission's right to recover. Late notice under section 57 bars and renders null any remedy exercised under section 49.

Finally, the Trial Judge exceeded the limits of the action in holding that the respondent no longer owed anything to the appellant. He no longer owed anything to the Commission under the terms of the Act. It did not have to be decided whether the Commission has a remedy at common law against the respondent in the ordinary courts.

*Per Desjardins J.:* Contrary to the English "is evidence of" in subsection 120(2), the phrase "*fait foi de*" means that the certificate of mailing constitutes evidence that the notice was received, without further proof. Although the substantive provisions dealing with a person's right to receive benefit should be construed liberally, there is no reason to interpret the administrative provisions in Part V so as to systematically favour the claimant. Parliament's intention in creating section 120 was to facilitate the Commission's task of authenticating documentary evidence. Subsection 120(2) was necessarily intended to create a *juris et de jure* presumption. However, it only operates "in the ordinary course of mails", so that it allows for circumstances that might prevent the application of the presumption to be argued. The presumption cannot be applied if the address is incorrect.

*Per Marceau J. (dissenting):* The respondent was both a thief, who embezzled the Commission's funds, and a claimant who received benefits to which he was not entitled. As the former he was obliged to repay the Commission under common law rules under which the obligation will subsist until payment is made (subject to Article 2232 of the Civil Code). The Commission chose to pursue the respondent as the latter under section 57 of the Act.

Section 102 does not apply. It cannot give rise to a decision capable of creating in an independent and absolute manner, a certain, liquid and payable obligation to repay. Only section 57 can do that. By correcting the terms of a prior decision, a decision under section 102 may bring to light the existence of an obligation to repay benefits. However, the only basis in the Act to make such repayment is in subsection 49(4).

Le juge de première instance a décidé à juste titre que le paragraphe 120(2) créait une présomption réfutable ou *juris tantum*. En général, le droit ne favorise pas la création, surtout par voie d'interprétation judiciaire, de présomptions *juris et de jure* en l'absence d'un énoncé précis qui, en plus, doit être sans équivoque dans les deux langues. Le sens strict de l'expression française «fait foi» ne doit pas restreindre le sens des mots «*is evidence*» en anglais de manière à leur donner le sens de «*is conclusive evidence*». Qui plus est, lorsque le législateur a voulu créer une présomption irréfutable dans d'autres articles, il y a ajouté une qualification (par exemple, «sans autre preuve»). En outre, «notifier» signifie «faire connaître expressément». Finalement, la décision portant sur le droit aux prestations est sujette à un appel devant le conseil arbitral. Si le paragraphe 120(2) créait une présomption *juris et de jure*, un prestataire n'aurait pas droit à une prorogation de délai et perdrait ainsi son droit d'appel.

La notification du solde à rembourser devait être expédiée avant le mois de mars 1982. Le défaut de notifier l'intimé dans le délai prévu a fait perdre à la Commission son droit de recouvrement. L'avis prévu à l'article 57, qui est envoyé tardivement empêche tout recours fondé sur l'article 49.

Enfin, le juge de première instance a dépassé le cadre du litige en décidant que l'intimé ne devait plus rien à l'appelante. Il ne lui devait plus rien en vertu de la Loi. Le juge n'avait pas à décider si la Commission avait un recours contre l'intimé devant les tribunaux de droit commun.

Le juge Desjardins: Contrairement à l'expression anglaise «*is evidence of*» figurant au paragraphe 120(2), l'expression française «fait foi de» signifie que l'attestation d'expédition par la poste constitue une preuve que l'avis a été reçu, sans autre preuve. Bien qu'il faille interpréter libéralement les dispositions relatives au droit d'une personne de toucher des prestations, il ne faut pas pour autant interpréter les dispositions administratives de la Partie V de manière à favoriser systématiquement le prestataire. En créant l'article 120, le législateur avait pour but d'aider la Commission à reconnaître l'authenticité de la preuve documentaire. Il ne fait pas de doute que le paragraphe 120(2) devait créer une présomption *juris et de jure*. Cette présomption ne s'applique cependant que «dans les délais normaux de livraison du courrier», de sorte qu'il y a des circonstances susceptibles d'empêcher son application. Elle ne peut pas s'appliquer dans le cas d'une erreur d'adresse.

Le juge Marceau (dissent): L'intimé était à la fois un voleur qui a détourné les fonds de la Commission et un prestataire qui a touché des prestations auxquelles il n'avait pas droit. Dans le premier cas, il a été obligé de rembourser la Commission en vertu des règles de droit commun, cette obligation subsistant jusqu'à ce que le remboursement soit effectué (sous réserve de l'article 2232 du Code civil). La Commission a choisi de poursuivre l'intimé en tant que prestataire sous le régime de l'article 57 de la Loi.

L'article 102 ne s'applique pas. Il ne peut donner lieu à une décision pouvant créer de manière indépendante et absolue, une obligation de remboursement qui soit sûre, exigible et liquide. Cela n'est possible qu'en vertu de l'article 57. En corrigeant les modalités d'une décision antérieure, une décision fondée sur l'article 102 peut faire ressortir l'existence d'une obligation de rembourser des prestations. Cependant, la seule disposition de la Loi qui permette le remboursement des prestations se trouve au paragraphe 49(4).

Section 57 allows the Commission to reconsider a claim and establish a new and independent obligation to repay within a specific time after payment of the benefit. It does not refer to a prescription that would extinguish a debt. The expiry of the prescribed time only means that the Commission will no longer be able to proceed on its own authority and to establish automatically a debt that is immediately recoverable. It would have to seek its remedy in the common law courts.

The notification establishes the starting point of another time limit which is a prescription which extinguishes the debt: the time limit established by subsection 49(4). From the time the reconsideration process is completed, the Commission has three or six years to recover its debt. A notification which does not reach the debtor has no such effect: the debt resulting from the reconsideration must still be extinguished after three or six years.

Subsection 120(2) creates an absolute, irrebuttable presumption. The use of "is evidence that" would be redundant otherwise, since such a presumption exists naturally. The presumption is, however, subject to the condition that the addressee is correctly identified, which requires a name which is likely to relate to a specific natural person at the address to which the letter is delivered. Subsection 120(2) did not operate here.

The Commission remained within the time limits given to it in the Act. The reconsideration process was completed when the notification was mailed so it could relate to payments made six years before. Because the execution proceedings were undertaken by letter dated May 8, 1985, they occurred before the expiry of the six-year time limit.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Civil Code of Lower Canada*, arts. 1158, 1161, 1207, 1245, 2215, 2232.  
*Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 338(1), 663(2)(e).  
*Employment and Immigration Reorganization Act*, S.C. 1976-77, c. 54, s. 10.  
*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 38.  
*Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2, s. 8.  
*Unemployment Insurance Act*, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 2(1)(b) (as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 26), 17, 49, 55(1) (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 19), (9), (as am. *idem*), 57 (as am. *idem*, s. 20; S.C. 1976-77, c. 54, s. 48), 80 (as am. by S.C. 1984, c. 1, s. 124), 94, 102, 111, 112 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 49), 120(2) (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 35).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

- R. v. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 S.C.R. 865; *Food Machinery Corp. v. Registrar of Trade Marks*, [1946] 2 D.L.R. 258 (Ex. Ct.).

a La Commission peut, conformément à l'article 57, examiner de nouveau une demande de prestations et faire naître une nouvelle obligation indépendante de rembourser, dans un délai précis, à compter du paiement des prestations. Il ne fait aucune mention d'une prescription extinctive d'une dette. L'expiration de délai prévu signifie seulement que la Commission ne pourra plus agir de son propre chef et créer une créance qui soit remboursable immédiatement. Elle serait obligée de passer par les tribunaux de droit commun.

b La notification fixe le point de départ d'un autre délai qui est celui de la prescription extinctive de la dette; il s'agit du délai prévu au paragraphe 49(4). À partir du moment où la Commission a fini de réexaminer une demande de prestations, elle dispose d'un délai de trois ou de six ans pour recouvrer la dette.  
 c Une notification qui n'est pas reçue par le débiteur n'a pas cet effet: la dette qui prend naissance à la suite du nouvel examen d'une demande doit quand même être éteinte après trois ou six ans.

d Le paragraphe 120(2) crée une présomption absolue et irréfragable. Autrement, l'expression «*is evidence that*» serait redondante puisqu'une telle présomption existe naturellement. La présomption est cependant assujettie à la condition que le destinataire soit correctement identifié, c'est-à-dire que le nom doit être rattaché à une personne physique précise habitant à l'adresse à laquelle la lettre est livrée. Le paragraphe 120(2) ne s'appliquait pas en l'espèce.

e La Commission a bien respecté les délais précisés dans la Loi. Elle avait fini d'examiner de nouveau la demande au moment de l'expédition de la notification qui pouvait, par conséquent, s'appliquer au versement de prestations effectué six ans auparavant. Les mesures d'exécution avaient été initiées par lettre en date du 8 mai 1985, donc avant la date d'expiration du délai de six ans.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Code civil du Bas Canada*, art. 1158, 1161, 1207, 1245, 2215, 2232.  
*Code criminel*, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 338(1), 663(2)(e).  
*Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72 chap. 48, art. 2(1)(b) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 26), 17, 49, 55(1) (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 19), (9), (mod., *idem*), 57 (mod., *idem*, art. 20; 1976-77, chap. 54, art. 48) 80 (mod. par S.C. 1984, chap. 1, art. 124), 94, 102, 111, 112 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 47, art. 49) 120(2) (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 35).  
*Loi régissant l'emploi et l'immigration*, S.C. 1976-77 chap. 54, art. 10.  
*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 38  
*Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, chap. O-2, art. 8.

#### J JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- R. c. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 R.C.S. 865; *Food Machinery Corp. v. Registrar of Trade Marks*, [1946] 2 D.L.R. 258 (C. de l'É.).

## DISTINGUISHED:

*Brito v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1987] 1 F.C. 80 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Attorney General of Canada v. Rivermont Construction Company*, judgment dated December 21, 1982, Quebec Superior Court, SCM No. 05-011373-782, not reported.

## REFERRED TO:

*E. H. Price Limited v. The Queen*, [1983] 2 F.C. 841 (C.A.); *White v. Weston*, [1968] 2 Q.B. 647 (C.A.); *R. v. Varnes*, [1975] F.C. 425 (T.D.); *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513; *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2; *Rose* (1981) CUB 6266; *Miedus* (1983) CUB 7983; *Filion* (1980) CUB 5730.

## AUTHORS CITED

Nadeau, André and Léo Ducharme *Traité de Droit civil du Québec*, vol. IX, Montréal: Wilson et Lafleur, 1965.

## COUNSEL

*André Champagne* for plaintiff (respondent).

*Carole Bureau* for defendant (appellant).

## SOLICITORS:

*Lapointe, Shachter, Champagne & Talbot*, Montréal, for plaintiff (respondent).

*Deputy Attorney General of Canada* for defendant (appellant).

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

MARCEAU J. (*dissenting*): The significance of this appeal from a declaratory judgment of the Trial Division [(1986), 10 F.T.R. 80] extends well beyond the immediate solution to the dispute between the parties. It actually raises a problem in coordinating and interpreting various provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48 (the Act) that are now in force, so that the treatment given to the problem is likely

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Brito c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1987] 1 C.F. 80 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Le procureur général du Canada c. Rivermont Construction Company*, jugement en date du 21 décembre 1982, Cour supérieure du Québec, CSM n° 05-011373-782, non publié.

## DÉCISIONS CITÉES:

*E. H. Price Limited c. La Reine*, [1983] 2 C.F. 841 (C.A.); *White v. Weston*, [1968] 2 Q.B. 647 (C.A.); *R. c. Varnes*, [1975] C.F. 425 (1<sup>re</sup> inst.); *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2; *Rose* (1981) CUB 6266; *Miedus* (1983) CUB 7983; *Filion* (1980) CUB 5730.

## DOCTRINE

Nadeau, André et Léo Ducharme *Traité de Droit civil du Québec*, vol. IX, Montréal: Wilson et Lafleur, 1965.

## AVOCATS:

*André Champagne* pour le demandeur (intimé).

*Carole Bureau* pour la défendresse (appelante).

## PROCUREURS:

*Lapointe, Shachter, Champagne & Talbot*, Montréal, pour le demandeur (intimé).

*Le sous-procureur général du Canada* pour la défendresse (appelante).

*Voici les motifs du jugement rendu en français par*

LE JUGE MARCEAU (*dissident*): Cet appel, porté à l'encontre d'un jugement déclaratoire de première instance [(1986), 10 F.T.R. 80], présente un intérêt qui va bien au delà de la solution immédiate du différend qui oppose les parties. Il soulève en effet un problème de coordination et d'interprétation de plusieurs dispositions d'application courante de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48 (la Loi), de

to have an effect on important aspects of administrative practice. The issue is the following.

Between October 1, 1974 and March 15, 1976,<sup>1</sup> Michel Brière, the respondent, succeeded in extorting a significant amount of money from the appellant Commission, estimated at \$35,588. With the aid of the connivance of an employee of the Commission, he submitted claims for unemployment benefits payable in false names, and had them accepted using forged documents; he then collected the proceeds clandestinely. This swindle was eventually brought to light by Royal Canadian Mounted Police investigators who signed charges against him and his accomplice in criminal court on September 26, 1977 under subsection 338(1) of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34]. Brière himself quickly acknowledged his guilt and on October 24, 1977 sentence was pronounced by a judge of the Court of Sessions of the Peace requiring him, *inter alia*, to reimburse to the Commission the sum of \$15,000 within seven days (as is permitted under paragraph 663(2)(e) of the *Criminal Code*). His accomplice, on the other hand, chose to wait and did not admit the truth of the charges against her until February 16, 1981, but at that point she too was required to reimburse the sum of \$5,000 to the Commission immediately.

Once the criminal proceedings were finished, the Commission wanted to recover the full amount of the monies of which it had been defrauded. Relying on a prerogative given to it by the Act to reconsider things that had been done earlier, by formal decisions dated May 25, 1981 it retroactively cancelled all these fictitious benefit periods from which Brière had fraudulently profited. The effect of these decisions was to confirm officially that all of the amounts paid on the basis of these cancelled benefit periods constituted "overpayments" that were to be repaid. On June 29, 1981 the Commission mailed a notice to Brière notifying him of the balance that remained payable on the overpayment, after the amounts collected as a result of the criminal sentences were deducted, and demanding that payment be made. There was no

<sup>1</sup> We must rely on the dates in the recital of the facts because of the nature of the problem which, as we shall see, concerns a prescription.

sorte que sa considération est susceptible d'avoir une influence sur des aspects importants de la pratique administrative. Voici ce dont il s'agit.

Entre le 1<sup>er</sup> octobre 1974 et le 15 mars 1976<sup>1</sup>, Michel Brière, l'intimé, réussit à extorquer à la Commission-appelante une somme importante estimée à 35 588 \$. Profitant de la connivence d'une employée de la Commission, il présentait sous de faux noms, et faisait accepter à l'aide de documents contrefaits, des réclamations de prestations de chômage payables dont il récoltait clandestinement les redevances. L'escroquerie fut éventuellement mise à jour par des enquêteurs de la Gendarmerie royale du Canada qui, le 26 septembre 1977, signaient en cour criminelle, contre lui et sa complice, des dénonciations rattachées à l'article 338(1) du *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34]. Brière lui-même reconnut vite sa culpabilité et, le 24 octobre 1977, il se voyait imposer par un juge de la Cour des Sessions de la Paix une sentence qui comportait entre autres (comme le permet le paragraphe 663(2)e) du *Code criminel*) l'obligation de rembourser à la Commission une somme de 15 000 \$ dans un délai de sept jours. Sa complice choisit au contraire d'attendre et ne reconnut le bien-fondé des accusations portées contre elle que le 16 février 1981, mais elle aussi, à ce moment, fut tenue de rembourser immédiatement un montant à la Commission de 5 000 \$.

Une fois les procédures criminelles terminées, la Commission songea à récupérer au complet les sommes dont elle avait été fraudée. Se prévalant d'une prérogative que la Loi lui donne de revenir sur des actes passés, elle annula rétroactivement, par décisions formelles datées du 25 mai 1981, toutes ces périodes de prestations fictives dont Brière avait frauduleusement profité. L'effet de ces décisions était de confirmer officiellement que l'ensemble des montants versés sur la base de ces périodes de prestation annulées constituaient un «trop-payé» sujet à remboursement. Le 29 juin 1981, la Commission adressait à Brière un avis postal le notifiant du solde restant dû sur ce trop-payé, après déduction des sommes que les sentences criminelles avaient permis de récupérer, et le mettant en demeure de rembourser. Cet avis et les

<sup>1</sup> Il faut appuyer sur les dates dans le récit des faits à cause de la nature du problème qui, on le verra, en est un de prescription.

response to this notice or to the three others that followed it, and so the Commission finally (after four years!) decided to take execution proceedings. Accordingly, on May 8, 1985, using the special power that it has to attach without a court order (sections 80 [as am. by S.C. 1984, c. 1, s. 124] and 112 [as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 49] of the Act), it applied directly to Brière's employer and asked it to withhold and to pay regularly to the Receiver General of Canada, in satisfaction of its debt, the attachable portion of its employee's salary. On July 2, 1985, Brière applied to the Trial Division for a judgment declaring that the attachment addressed to his employer was illegal and void, on the ground that the debt he had owed to the Commission was now prescribed. Judgment was rendered granting his application on September 26, 1986. The appellant is here disputing the merits of that judgment.

Before looking more closely at the substance of that judgment, it will be useful to review the principal sections [sections 49, 57 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 20; 1976-77, c. 54, s. 48), 102] of the Act on which the parties based their arguments before the Trial Judge—and their arguments here as well—so that we have them in mind. I shall set them out in their entirety.<sup>2</sup>

49. (1) Where a person has received benefit under this Act or the former Act for any period in respect of which he is disqualified or any benefit to which he is not entitled, he is liable to repay an amount equal to the amount paid by the Commission in respect thereof.

(2) All amounts payable under this section or section 47, 51 or 52 are debts due to Her Majesty and are recoverable as such in the Federal Court of Canada or any other court of competent jurisdiction or in any other manner provided by this Act.

(3) Where a benefit becomes payable to any claimant, the amount of any indebtedness described in subsection (1) or (2) may, in the manner prescribed, be deducted and retained out of the benefit payable to him.

<sup>2</sup> Some other provisions were in issue, such as those relating to the special powers of the Commission to concerning execution (sections 80 and 112 of the Act, as noted above) and a provision concerning sending the notice by mail, which I shall cite later, but those sections are not involved as directly in the discussion.

trois autres qui le suivirent n'ayant eu aucune suite, la Commission décida enfin (après quatre ans!) de procéder à des mesures d'exécution. C'est ainsi que le 8 mai 1985, utilisant le pouvoir spécial qu'elle a de saisir en main tierce sans ordre de cour (articles 80 [mod. par S.C. 1984, chap. 1, art. 124] et 112 [mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 47, art. 49] de la Loi), elle s'adressait directement à l'employeur de Brière lui demandant de retenir et de verser régulièrement au Receveur-Général du Canada, en satisfaction de sa créance, la partie saisissable du salaire de son employé. Le 2 juillet 1985, Brière s'adressait à la Division de première instance pour obtenir un jugement déclarant la saisie-arrêt opérée entre les mains de son employeur illégale et nulle, ce, au motif que la dette qu'il avait eu envers la Commission était maintenant éteinte par prescription. Jugement accédant à sa demande fut rendu le 26 septembre 1986. C'est le jugement dont l'appelante conteste ici le bien-fondé.

Avant de regarder de plus près le contenu de ce jugement, il sera utile de relire, pour les avoir présent à l'esprit, les principaux articles [articles 49, 57 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 20; 1976-77, chap. 54, art. 48), 102] de la Loi sur lesquels les parties appuyaient devant le premier juge—et appuient toujours d'ailleurs—leurs prétentions respectives. Je les reproduis intégralement<sup>2</sup>.

49. (1) Lorsqu'une personne a touché des prestations en vertu de la présente loi ou de l'ancienne loi au titre d'une période pour laquelle elle était exclue du bénéfice des prestations ou a touché des prestations auxquelles elle n'est pas admissible, elle est tenue de rembourser la somme versée par la Commission à cet égard.

(2) Toutes les sommes payables en vertu du présent article ou des articles 47, 51 ou 52 sont des dettes envers Sa Majesté recouvrables à ce titre devant la Cour fédérale du Canada ou tout autre tribunal compétent ou de toute autre manière prévue par la présente loi.

(3) Lorsqu'un prestataire acquiert le droit de percevoir des prestations, le montant de toute dette visée aux paragraphes (1) ou (2) peut, de la manière prescrite, être retenu sur les prestations qui lui sont payables.

<sup>2</sup> Quelques autres dispositions sont mises en cause comme celles relatives aux pouvoirs spéciaux d'exécution que détient la Commission (articles 80 et 112 de la Loi, tel qu'indiqué ci-haut) et un texte sur l'envoi d'avis par la poste que je citerai plus loin, mais ces articles-là ne sont pas aussi directement impliqués dans la discussion.

(4) No amount due as a debt to Her Majesty under this section may be recovered after thirty-six months from the date on which the liability arose unless in the opinion of the Commission an offence under subsection (1) of section 47 has been committed in connection therewith in which case no such amount may be recovered after seventy-two months from the date on which the liability arose.

57. (1) Notwithstanding section 102 but subject to subsection (6), the Commission may at any time within thirty-six months after benefit has been paid or would have been payable reconsider any claim made in respect thereof and if the Commission decides that a person has received money by way of benefit thereunder for which he was not qualified or to which he was not entitled or has not received money for which he was qualified and to which he was entitled, the Commission shall calculate the amount that was so received or payable, as the case may be, and notify the claimant of its decision.

(2) Any decision made by the Commission pursuant to subsection (1) is subject to appeal under section 94.

(3) If the Commission decides that a person has received money by way of benefit for any period in respect of which he was not qualified or money by way of benefit to which he was not entitled, the amount therefor as calculated under subsection (1) is the amount repayable under section 49.

(4) If the Commission decides that a person was qualified and entitled to receive money by way of benefit, and such money was not paid, the amount thereof as calculated under subsection (1) is the amount payable to the claimant.

(5) The day that the Commission notifies the person of the amount calculated under subsection (1) to be repayable under section 49 shall, for the purposes of subsection (4) of section 49, be the date on which the liability arises thereunder.

(6) Where, in the opinion of the Commission, a false or misleading statement or representation has been made in connection with a claim, the Commission has seventy-two months within which to reconsider the claim under subsection (1).

102. The Commission, a board of referees or the umpire may in respect of any decision given in any particular claim for benefit rescind or amend the decision on the presentation of new facts or on being satisfied that the decision was given without knowledge of, or was based on a mistake as to some material fact.

With these provisions in mind, it will undoubtedly be easier to follow the Judge's reasoning. Here then is a summary of his reasons.

Once he had set out the facts, and reviewed the applicable legislation, the Judge rapidly stated the relevant points that he took from the Act, in two

(4) Aucune somme due à Sa Majesté en vertu du présent article ne peut être recouvrée plus de trente-six mois après la date à laquelle l'obligation est née sauf si, de l'avis de la Commission, il a été commis à cet égard une infraction prévue par le paragraphe (1) de l'article 47, auquel cas une telle somme ne peut être recouvrée plus de soixante-douze mois après la date à laquelle l'obligation est née.

57. (1) Nonobstant l'article 102 mais sous réserve du paragraphe (6), la Commission peut, à tout moment, dans les trente-six mois qui suivent le moment où des prestations ont été payées ou sont devenues payables, examiner de nouveau toute demande au sujet de ces prestations et, 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 d'argent pour laquelle elle remplissait les conditions requises et au bénéfice de laquelle elle était admissible, la Commission doit calculer la somme payée ou payable, selon le cas, et notifier sa décision au prestataire.

(2) Toute décision rendue par la Commission en vertu du paragraphe (1) peut être portée en appel en application de l'article 94.

(3) Si la Commission décide qu'une personne a reçu une somme au titre de prestations auxquelles elle n'avait pas droit ou pour une période durant laquelle elle n'était pas admissible, cette somme calculée en vertu du paragraphe (1) est celle qui est remboursable conformément à l'article 49.

(4) Si la Commission décide qu'une personne n'a pas reçu la somme au titre de prestations pour lesquelles elle remplissait les conditions requises et au bénéfice desquelles elle était admissible, la somme calculée en vertu du paragraphe (1) est celle qui est payable au prestataire.

(5) La date à laquelle la Commission notifie à la personne la somme calculée en vertu du paragraphe (1) comme étant remboursable en vertu de l'article 49 est, aux fins du paragraphe (4) de l'article 49, la date à laquelle naît l'obligation de remboursement.

(6) Lorsque la Commission estime qu'une déclaration ou représentation fautive ou trompeuse a été faite relativement à une demande de prestations, elle dispose d'un délai de soixante-douze mois pour réexaminer la demande en vertu du paragraphe (1).

102. La Commission, un conseil arbitral ou le juge-arbitre peut annuler ou modifier toute décision relative à une demande particulière de prestations si on lui présente des faits nouveaux ou si, selon sa conviction, la décision a été rendue avant que soit connu un fait essentiel ou a été fondée sur une erreur relative à un tel fait.

Avec ces textes à l'esprit, il sera sans doute plus facile de suivre le raisonnement du juge. Voici donc, en résumé, ses motifs.

Sitôt les faits racontés, et les textes applicables rappelés, le juge expose rapidement, en deux paragraphes, les données pertinentes qu'il tire de la



paragraphs. He expressed himself as follows (page 83):

Essentially, the Employment and Immigration Commission has six (6) years in cases of fraud such as the one at bar to reconsider any claim for benefits and a further six (6) years, again in a fraud situation, to recover the overpayment. These time limits are strict. The only question which arises is as to when the time limits begin to run.

In the case of reconsideration of claims for benefits, the time limit runs from the time when benefits were paid (see s. 57(1)). Referring to the evidence presented in the case at bar, it appears that the fraudulent acts were committed between October 1, 1974 and March 15, 1976 so that, again under s. 57(1) of the Act, the Commission would have until March 15, 1983, to reconsider the claims for benefits. After that date it could no longer reconsider the claim and would therefore be barred from instituting proceedings to recover the overpayment.

The Judge then came to what he considered to be the difficulty. He continued [at page 83]:

What makes the present situation especially complicated is that, in order to interrupt the prescription and to validly initiate the machinery for reconsideration contained in s. 57, the Commission must notify a person who has been overpaid benefits of his obligation to reimburse them. This notification, or the lack of it, is the bone of contention in the case at bar. [Emphasis is that of the Judge.]

The Judge explained that the plaintiff, Brière, denied having received the notice that the Commission had sent to him, and an unreceived notice cannot constitute notification within the meaning of section 57, that is, proper notification that would interrupt the prescription. Therein lay the nub of the case, according to the Judge: was there notification? It is not that Brière's statement was doubtful, the Judge hastened to add: this is confirmed by the fact that he was no longer living at the address where the notice had been sent. It is that we might wonder whether this evidence was not, as counsel for the Commission argued, prohibited by virtue of subsection 120(2) [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 35] of the Act, which provides:

120. ...

(2) For the purposes of this Act and the regulations and any proceedings thereunder, a document purporting to be a certificate of the Commission or an officer or employee of the Commission to the effect that a notice, request, demand or other document was sent by mail is evidence that the notice, request, demand or other document was received by the addressee in the ordinary course of the mails.

Loi. Il s'exprime comme suit (page 83):

Essentiellement, la Commission de l'emploi et de l'immigration dispose de six (6) ans, dans les cas de fraude comme en l'espèce, pour réexaminer toute demande de prestations et d'un autre délai de six (6) ans, toujours dans une situation de fraude, pour recouvrer le trop-payé. Ces délais sont de rigueur. La seule question qui se pose toutefois est de déterminer le point de départ de ces délais.

Dans le cas d'un nouvel examen de demandes de prestations, le délai court à compter du moment où les prestations ont été payées (cf. par. 57(1)). Si je me reporte à la preuve soumise en l'espèce, il appert que les actes frauduleux ont été commis entre le 1<sup>er</sup> octobre 1974 et le 15 mars 1976 et donc que la Commission aurait, toujours en application du par. 57(1) de la Loi, jusqu'au 15 mars 1983 pour réexaminer les demandes de prestations. Passé cette date, elle ne pourrait procéder à un nouvel examen et, par voie de conséquence, serait empêchée d'effectuer des démarches pour recouvrer le trop-payé.

Puis le juge en vient à ce qu'il considère la difficulté. Il poursuit [à la page 83]:

Ce qui complique singulièrement les choses ici, c'est que la Commission doit, pour interrompre la prescription et valablement mettre en marche le mécanisme de révision prévu à l'art. 57, notifier la personne qui a reçu des prestations en trop de l'obligation de rembourser. Cette notification, ou son absence, constitue en l'espèce la pomme de discorde. [Le souligné est du juge.]

C'est que, explique le juge, le demandeur, Brière, a nié avoir reçu l'avis que la Commission lui a fait parvenir et un avis non reçu ne saurait constituer une notification au sens de l'article 57, soit une notification propre à opérer interruption de prescription. Le nœud du litige est là, dit le juge: y a-t-il eu notification? Ce n'est pas que l'affirmation de Brière soit douteuse, s'empresse de préciser le juge: elle est confirmée par le fait qu'il ne demeurait plus à l'adresse où l'avis a été envoyé. C'est qu'on pourrait se demander si cette preuve n'est pas, comme le soutiennent les procureurs de la Commission, interdite par ce paragraphe 120(2) [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 35] de la Loi qui dispose comme suit:

120. ...

(2) Aux fins de la présente loi et des règlements ainsi que des procédures engagées sous leur régime, un document présenté comme étant un certificat de la Commission ou d'un de ses fonctionnaires ou employés attestant l'expédition par la poste d'un avis, d'une demande, d'une sommation ou d'un autre document, fait foi de sa réception par le destinataire dans les délais normaux de livraison du courrier.

However, the Judge did not believe that this could be the case; he stated that he was of the view that the "presumption of receipt" created by this provision of subsection 120(2) is only a simple presumption which leaves open the possibility of proving the contrary. Because he accepted Brière's statement, he had to find that the evidence that the notice required by section 57 in order to interrupt the prescription was never given. He had then necessarily to conclude, as he wrote in his formal judgment:

I allow the action by the plaintiff for a declaratory judgment and declare that he owes nothing further to the defendant. The attachments made by the defendant in the case at bar are declared to be unlawful and are set accordingly. Each party shall pay its own costs.

I said at the outset that the significance of this appeal arose from the fact that the provisions implicated were of broad practical scope. This has undoubtedly been observed. These provisions were in fact enacted by parliament in consideration of the fact that, in the exercise of its responsibilities, the Commission would necessarily be particularly vulnerable to all sorts of errors, whether committed spontaneously or caused by incorrect, equivocal, incomplete or false statements made by claimants themselves, or even, on occasion, resulting from fraudulent manoeuvres by outsiders, as here. To understand this vulnerability, we need only think of the enormous number of claims which the Commission must process on a daily basis; the fact that this handling must be done by an army of officers at every level, spread out in numerous local offices; that these officers must make decisions often on the basis simply of the statements of the individuals concerned, and must act with all the speed that is required by the fact that most of the time they are dealing with people who have no other resources. It is easy to understand that any decision that may affect the meaning and effect of those provisions of the Act which permit the Commission to go back and correct its errors is of paramount importance to it. This appeal quite clearly invites us to make such a decision.

However, before we begin this analysis of the provisions of the Act in issue, we must make a preliminary comment. It has been observed that the judgment at trial contains a general statement

Mais le juge ne croit pas qu'il puisse en être ainsi; il se dit d'avis que la «présomption de réception» créée par cette disposition du paragraphe 120(2) n'est qu'une présomption simple qui laisse ouverte la possibilité d'une preuve contraire. Puisqu'il accepte la parole de Brière, il lui faut déduire de la preuve que cette notification qu'exige l'article 57 pour interrompre la prescription n'a jamais eu lieu. Et la conclusion pour lui s'impose, qu'il transcrit dans son jugement formel comme suit:

J'accueille l'action en jugement déclaratoire du demandeur et déclare que ce dernier ne doit plus rien à la défenderesse. Les saisies-arrêts en mains tierces opérées en l'espèce par la défenderesse sont déclarées illégales et par le fait même annulées. Chaque partie supportera ses dépens.

J'ai dit au début que l'intérêt de cet appel venait de ce que les textes mis-en-cause étaient de grande portée pratique. On s'en est sans doute rendu compte. Ces textes en effet sont ceux que le Parlement a adoptés en considération du fait que, dans l'exercice de sa responsabilité, la Commission ne pouvait qu'être particulièrement vulnérable aux erreurs de toutes sortes, erreurs commises spontanément ou erreurs suscitées par des déclarations inexactes, équivoques, incomplètes ou fausses venant des bénéficiaires eux-mêmes, ou même encore, à l'occasion, erreurs résultant de manoeuvres frauduleuses venant de tiers comme ici. Il suffit pour comprendre cette vulnérabilité de songer au nombre énorme de réclamations que la Commission doit traiter quotidiennement; au fait que ce traitement doit être assuré par une armée d'officiers de tous niveaux, disséminés dans de multiples bureaux locaux; que ces officiers sont appelés à prendre parti sur la base souvent des seules déclarations des intéressés et doivent agir avec toute la célérité qu'exige le fait qu'ils ont affaire la plupart du temps à des gens autrement privés de toutes ressources. Que n'importe quelle décision susceptible d'affecter le sens et la portée de ces dispositions de la Loi sur la base desquelles la Commission peut revenir en arrière pour réparer ses erreurs, ait, pour elle, une importance primordiale, se comprend sans peine. Et c'est manifestement à une telle décision que l'appel convie.

Mais avant d'en venir à cette analyse des dispositions de la Loi mises en cause une remarque préliminaire s'impose. On a noté que le jugement de première instance contient une déclaration

to the effect that the respondent owes nothing further to the Commission. I must say, with respect, that in my view this statement is, on its very face, clearly in error. It appears to me to be undeniable that the respondent has an obligation to repay the Commission, and that under the common law rules this obligation will subsist so long as, and for whatever time, payment is not made, because the Queen is the creditor, through the Commission, and in theory a debt to the Queen cannot be prescribed (this being said, subject to the effect that the principle in Article 2232 of the *Civil Code of Lower Canada* may have in relation to the federal Crown). It is the manner in which the Commission proceeded in order to establish the debt and force repayment which may be a problem. The Commission here did not proceed by bringing an action before the common law courts; it used the *Unemployment Insurance Act, 1971* and the special powers thereunder on which it could rely, particularly the right to execute its claim itself and to obtain recovery by attachment. The Judge could rule solely on this manner of proceeding, and the question before him was not whether the debt was prescribed, as it was certainly not, but whether the Commission was still within the time limit prescribed by the *Unemployment Insurance Act, 1971* for claiming it as it did, that is, by its own authority and without other formalities.

I should even say that I myself at one point wondered whether we did not have to acknowledge that the attachment was illegal on the ground that, in the circumstances of the case, the Commission was not authorized to rely, in seeking to recover its debt, on the provisions contained in this special Act which exceed those of the common law, for the administration of which Act it had been granted special prerogatives. Could the Commission not use these extraordinary powers only when it was dealing with a claimant or former claimant under the Act? I no longer hesitate, because it seems to me that while it is true that the respondent was never overtly a claimant, nonetheless he himself received monies paid as benefit, and the Commission's right to consider him accordingly as a claimant under fictitious names cannot be disputed. We must see Brière's situation as in the nature both of a thief who embezzled the Commission's funds to

générale de base à l'effet que l'intimé ne doit plus rien à la Commission. Je dois dire avec respect que cette déclaration est pour moi, à sa face même, clairement erronée. Il me semble indéniable que l'intimé a une obligation de remboursement envers la Commission et qu'en vertu des règles de droit commun cette obligation subsistera tant et aussi longtemps que paiement n'aura pas eu lieu puisque c'est la Reine qui est créancière à travers la Commission et qu'on ne prescrit pas, en principe, contre la Reine (ceci dit, sous réserve de l'effet que pourrait avoir le principe de l'article 2232 du *Code civil du Bas Canada* à l'égard de la Couronne fédérale). C'est la façon dont la Commission s'est prise pour établir la dette et forcer son remboursement qui peut faire problème. La Commission ici n'a pas procédé en intentant une action en justice devant les tribunaux de droit commun, elle s'est servi de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et des pouvoirs spéciaux qu'elle pouvait en tirer, notamment le droit de rendre elle-même sa créance exécutoire et d'en assurer le recouvrement par saisie en main tierce. C'est uniquement sur cette façon de procéder que le juge pouvait se prononcer et la question qu'il avait à résoudre était celle de savoir non pas si la dette était prescrite, elle ne l'était certes pas, mais si la Commission était encore dans les délais requis par la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* pour la faire valoir comme elle l'avait fait, c'est-à-dire d'autorité et sans autres formalités.

Je dois même dire pour ma part que je me suis demandé un moment s'il ne fallait pas reconnaître que la saisie-arrêt était illégale au motif que, dans les circonstances de l'espèce, la Commission n'était pas autorisée à recourir, pour récupérer son dû, aux dispositions exorbitantes du droit commun que contient cette Loi spéciale pour l'administration de laquelle des prérogatives spéciales lui ont été accordées. N'était-ce pas seulement lorsqu'elle avait affaire à un prestataire ou un ancien prestataire en vertu de la Loi que la Commission pouvait utiliser ses pouvoirs extraordinaires? Je n'hésite plus maintenant car il me semble que s'il est vrai que l'intimé n'a jamais été ouvertement prestataire, il a néanmoins touché lui-même des argents versés au titre de prestations et on ne pourrait contester à la Commission le droit de considérer qu'il a été ainsi prestataire sous des noms d'emprunt. Il faut voir en effet que la situation de

his own benefit and of a claimant who had benefits paid to him to which he was not entitled by making incorrect statements about his status and his activities. This hybrid situation gave the Commission a choice in enforcing its debt between applying to the common law civil courts, the only choice, incidentally, that would have been available to it in a pure and simple case of embezzled funds, and the remedy under the special provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, which Parliament provided for cases of overpayment to claimants on the basis of incorrect statements. The Commission could have brought proceedings for repayment and proved its debt before the Superior Court, in which case the Court could certainly not have declined jurisdiction. It chose rather to proceed under its Act, and section 57 thereof, and I do not see any basis for denying it the right to do so.

Let us now come to the problem raised in the appeal, and ask whether in using the provisions of its Act the Commission complied with the requirements therein respecting the necessary formalities and the time limits set for executing them.

The first step required is to determine the provisions of the Act under which the Commission could retroactively cancel the fictitious benefit periods, as it did, and thereby formally establish the existence of an "overpayment" which is the subject-matter of a certain, liquid and payable obligation that may be recovered directly by attachment. Counsel for the appellant argued that these provisions are found in section 102, which contains no reference to a time limit, rather than section 57, as the Judge believed. They noted that both sections provide for the possibility of retroactively amending a decision, and the two sections may perfectly well be taken to operate independently. In fact, while section 57 is written in general terms and allows for reconsideration of any kind of error, regardless of when it occurred, section 102 can be applied only in the event that a new fact is discovered, this also being the explanation for why there is no time limit during which it is available. The appellants contend that in a case like the one at bar, where the conditions in which section 102 applies are manifestly present, time limits are not

Brière participe à la fois de celle du voleur qui détourne à son profit des fonds de la Commission et de celle du prestataire qui se fait attribuer des prestations auxquelles il n'a pas droit en faisant, sur sa condition et ses activités, des déclarations erronées. Cette situation hybride donnait à la Commission, pour l'exercice de sa créance, un choix entre le recours aux tribunaux civils de droit commun, le seul, incidemment, qui lui soit ouvert dans le cas pur et simple de détournement de fonds, et le recours aux dispositions spéciales de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, que le Parlement a prévues pour les cas de trop-perçus par des prestataires suite à des déclarations erronées. La Commission aurait pu tenter des procédures en remboursement et faire la preuve de sa créance devant la Cour Supérieure, auquel cas celle-ci n'aurait certes pu décliner juridiction. Elle a, au contraire, choisi de faire appel à sa Loi et à l'article 57, et je ne vois pas sur quelle base on pourrait lui en dénier le droit.

Venons-en donc au problème que l'appel soulève et demandons-nous si la Commission a utilisé les textes de sa Loi en respectant les exigences quant aux formalités requises et aux délais fixés pour leur mise en œuvre.

La première démarche qui s'impose est de déterminer en vertu de quelles dispositions de la Loi la Commission pouvait, comme elle l'a fait, annuler rétroactivement les périodes de prestations fictives et ce faisant établir formellement l'existence d'un «trop-payé», objet d'une obligation certaine, liquide et exigible recouvrable directement par saisie-arrêt. Les procureurs de l'appelante voudraient que ce soit celles de l'article 102 qui ne contient aucune mention de délai, plutôt que celles de l'article 57 comme l'a pensé le juge. Les deux articles, font-ils remarquer, prévoient la possibilité de modifier rétroactivement une décision et les deux peuvent fort bien se voir attribuer un champ d'action autonome. En effet, alors que l'article 57, rédigé en termes généraux, permet de revenir sur n'importe quelle erreur, peu importe comment elle est survenue, l'article 102 ne peut s'appliquer que dans le cas de découverte d'un fait nouveau, ce qui explique pourquoi d'ailleurs sa disponibilité à lui n'est pas limitée dans le temps. Dans un cas comme ici où les conditions d'application de l'article 102 sont manifestement présentes, affirment

an issue, and we should not concern ourselves with them.

I think that the suggestion put forward by counsel for the appellants that we rely on section 102 rather than section 57 rests on an incorrect reading of the Act. As I understand section 102, it has no role to play here. This section, which, we should note, is found in the final Part of the Act, containing purely administrative provisions that apply particularly to appeals to the board of referees and the umpire, cannot give rise to a decision capable of creating, by itself and in an independent and absolute manner, a certain, liquid and payable obligation to repay. By correcting the terms of a prior decision, a decision under section 102 may well have the effect of attesting that a payment was made improperly because at the time it was based on factual information that was incorrect or incomplete or misunderstood, and thereby bring to light, so to speak, the existence of an obligation to repay on the part of someone who received such a payment without being entitled thereto. However, the basis in the Act for such an obligation to make repayment can be found only in section 49, subsection 4 of which provides a firm time limit for execution which ran from the time of payment. Moreover, it is precisely because a decision under section 102 was not intended to affect the date when an obligation to repay arose, or the time given to the Commission for execution, that it was entirely inappropriate to wrap it in a time limit of some sort, or to tie it in some fashion to section 49. Section 57 alone gives the Commission the power to make a decision which in itself creates a new obligation to repay that is certain, liquid and payable. The Trial Judge was correct in not dwelling on section 102.

Having settled this first point, we must now ask what the effect is of the time limit set out in section 57, the first, third and final subsections of which I shall repeat, for convenience:

57. (1) Notwithstanding section 102 but subject to subsection (6), the Commission may at any time within thirty-six months after benefit has been paid or would have been payable reconsider any claim made in respect thereof and if the Commission decides that a person has received money by way of benefit thereunder for which he was not qualified or to which

les appelants, les délais n'entrent pas en ligne de compte, et il n'y a pas lieu de s'en préoccuper.

Je crois que cette suggestion des procureurs de l'appellante de faire appel à l'article 102 plutôt que 57 repose sur une façon de lire la Loi qui n'est pas correcte. L'article 102, tel que je le comprends, n'a pas de rôle à jouer ici. Cet article, qui se trouve, notons-le, dans la dernière Partie de la Loi consacrée à des dispositions purement administratives et applicables spécialement aux appels devant le conseil arbitral et devant l'arbitre, ne peut donner lieu à une décision susceptible de faire naître, par elle-même et de façon autonome et nouvelle, une obligation certaine, liquide et exigible de remboursement. Une décision sous l'article 102, en rectifiant les termes d'une décision antérieure, peut bien avoir l'effet d'attester qu'un paiement a été fait indûment parce que basé à ce moment sur des données de faits qui étaient incorrectes ou incomplètes ou mal perçues et par le fait même mettre en pleine lumière pour ainsi dire l'existence chez celui qui a reçu ce paiement sans droit d'une obligation de rembourser. Mais cette obligation de rembourser ne peut trouver de point d'appui dans la Loi qu'à l'article 49 qui prévoit à son paragraphe 4 un délai ferme d'exécution qui courrait depuis le paiement. C'est d'ailleurs justement parce qu'une décision sous l'article 102 n'était pas destinée à avoir d'effet sur la date de naissance de quelque obligation de rembourser ni sur le temps donné à la Commission pour en assurer l'exécution qu'il était tout à fait inutile de l'enfermer dans un délai quelconque, ou de le rattacher de quelque façon à l'article 49. Seul l'article 57 donne à la Commission le pouvoir de prononcer une décision qui par elle-même fera naître une obligation de remboursement nouvelle, certaine, liquide et exigible. Le juge de première instance a eu raison de ne pas s'arrêter à l'article 102.

Ce premier point étant acquis, il faut maintenant se demander ce que peut venir faire le délai dont fait état l'article 57, dont je rappelle de nouveau, pour plus de commodité, les premier, troisième et dernier paragraphes:

57. (1) Nonobstant l'article 102 mais sous réserve du paragraphe (6), la Commission peut, à tout moment, dans les trente-six mois qui suivent le moment où des prestations ont été payées ou sont devenues payables, examiner de nouveau toute demande au sujet de ces prestations et, si elle décide qu'une personne a reçu une somme au titre de prestations pour lesquel-

he was not entitled or has not received money for which he was qualified and to which he was entitled, the Commission shall calculate the amount that was so received or payable, as the case may be, and notify the claimant of its decision.

(3) If the Commission decides that a person has received money by way of benefit for any period in respect of which he was not qualified or money by way of benefit to which he was not entitled, the amount therefor as calculated under subsection (1) is the amount repayable under section 49.

(6) Where, in the opinion of the Commission, a false or misleading statement or representation has been made in connection with a claim, the Commission has seventy-two months within which to reconsider the claim under subsection (1).

As we have seen, the learned Trial Judge considered that this thirty-six or seventy-two-month time limit within which alone the Commission may act under the authority of section 57 is a prescription, and that the role of the notification required was to interrupt the prescription. It appears to me, and I say this with respect, that this interpretation is wrong. There is no reason not to let the text say precisely what it says, which is that the Commission is free to reconsider a claim which resulted in the payment of benefit and to determine that the claim was initially wrongly decided and dealt with incorrectly, provided that it does so within a specific time after the payment. Nowhere does the text refer to a prescription that would extinguish a debt. It might doubtless be said that if there really was at the outset an improper payment, strictly speaking, an obligation also arose at the same time to repay under section 49. However, before the reconsideration, this obligation, if such there were, was not liquid nor in practice payable, because it had not even been established. It is difficult to imagine a debt for which the prescription began to run even before it was known to exist. Put in context, the provision is clear: all it provides is that the Commission has thirty-six or seventy-two months to reconsider a claim and establish, on its own authority, where appropriate, a new and independent obligation to repay, which it may enforce by the methods this Act has made available to it which exceed those of the common law. The expiry of the three or six years has one effect only: the Commission will lose the opportunity to proceed itself on its own authority and to establish

les elle ne remplissait pas les conditions requises ou au bénéfice desquelles elle n'était pas admissible ou n'a pas reçu la somme d'argent pour laquelle elle remplissait les conditions requises et au bénéfice de laquelle elle était admissible, la Commission doit calculer la somme payée ou payable, selon le cas, et notifier sa décision au prestataire.

(3) Si la Commission décide qu'une personne a reçu une somme au titre de prestations auxquelles elle n'avait pas droit ou pour une période durant laquelle elle n'était pas admissible, cette somme calculée en vertu du paragraphe (1) est celle qui est remboursable conformément à l'article 49.

(6) Lorsque la Commission estime qu'une déclaration ou représentation fautive ou trompeuse a été faite relativement à une demande de prestations, elle dispose d'un délai de soixante-douze mois pour réexaminer la demande en vertu du paragraphe (1).

Le savant juge de première instance, on l'a vu, considère que ce délai de trente-six ou soixante-douze mois, à l'intérieur duquel seulement la Commission peut agir sous l'autorité de l'article 57, constitue un délai de prescription et il attribue à la notification exigée le rôle d'un acte interruptif de prescription. Il me semble, je le dis avec déférence, qu'une telle interprétation est mal conçue. Il n'y a aucune raison de ne pas laisser le texte dire strictement ce qu'il dit, soit que la Commission peut librement procéder à un nouvel examen d'une demande qui a donné lieu au paiement de prestations et déterminer que la demande a été initialement mal appréciée et traitée incorrectement, pourvu qu'elle le fasse à l'intérieur d'un certain délai après le paiement. Le texte ne parle nullement d'un délai de prescription extinctive d'une dette. Sans doute peut-on dire que s'il y a vraiment eu au départ un paiement indu, à strictement parler, il y a eu aussi et en même temps naissance d'une obligation de remboursement en vertu de l'article 49. Mais, avant le nouvel examen, cette obligation, si elle existait, n'était ni liquide ni en pratique exigible puisqu'elle n'était même pas établie. On peut difficilement imaginer une dette qui commencerait à se prescrire avant que son existence même ne soit connue. La disposition placée en contexte est claire: tout ce qu'elle édicte c'est que la Commission a trente-six ou soixante-douze mois pour reconsidérer une demande et faire naître d'autorité, le cas échéant, une obligation nouvelle et autonome de remboursement qu'elle pourra exécuter par les moyens exorbitants du droit commun que la Loi a mis à sa disposition. L'écoulement de

automatically a debt that is immediately recoverable. Even though the Commission is certain, for example, that it has been the victim of deception or theft in relation to a payment dating back more than six years, it will no longer be able to act on its own authority and take the law into its own hands. Not, certainly, that the Commission has in such a case lost all chance of recovering, and the defrauder can go away without worrying. The Commission could not lose its remedy before it even knew that it had one. However, it must now seek its remedy in the common law courts. This time limit cannot properly be considered to be a prescription which extinguishes a debt.

This brings us to the third point: what is the role and the effect of the notification that is required? It is certainly not to interrupt the prescription, if no prescription is in fact running. It is first, naturally, to complete the procedure by advising the claimant of the amount that he owes as a result of the reconsideration. But it is also—and this is of direct concern to us—to establish the starting point, the “date *a quo*”, of another time limit which is overtly and clearly a prescription which extinguishes the debt: the time limit established by subsection 49(4) of the Act. From the time when the reconsideration process establishing the debt for overpayment, and the obligation to repay, is completed the Commission has a fixed time limit of three or six years to recover its debt. This prescription extinguishes the debt, and naturally operates against the Commission, because its effect is to make the debt that the reconsideration process established “unrecoverable”.

Finally, we arrive at the question that the Trial Judge saw as the very crux of the issue: what is the effect of a notification which, although it was given in good faith and in accordance with the Act, did not succeed in its primary goal, to notify the debtor? There is no doubt about the answer. There can be no effect flowing from it in relation to the starting point of the prescription extinguishing the debt under subsection 49(4): the debt resulting from the reconsideration must still be extinguished after three or six years. The only possible effect will clearly be an effect in favour of the debtor, and we are thinking first of the starting

ces trois ou six ans n’a qu’un effet: faire perdre à la Commission la possibilité de procéder d’elle-même d’autorité et de faire naître automatiquement une dette immédiatement recouvrable. Même si la Commission acquiert la certitude, par exemple, qu’elle a été trompée ou volée lors d’un paiement datant de plus de 6 ans, elle ne pourra plus avoir d’autorité et se faire justice à elle-même. Non pas certes que la Commission ait en ce cas perdu toute possibilité de récupérer et que le fraudeur puisse partir sans s’inquiéter. La Commission ne saurait perdre son recours avant même de savoir qu’elle en avait un mais elle devra maintenant s’en remettre aux tribunaux de droit commun. Il ne saurait être question ici à proprement parler d’un délai de prescription extinctive d’une dette.

Ce qui nous emmène au troisième point: quel est le rôle et l’effet de la notification requise. Bien sûr, ce n’est pas d’interrompre la prescription s’il n’y a pas vraiment de prescription qui court. C’est d’abord naturellement de compléter la procédure en avisant le prestataire de la somme dont la révision l’a rendu redevable. Mais c’est aussi—et cela nous intéresse directement—d’établir le point de départ, le «*terme a quo*», d’un autre délai qui lui en est un ouvertement et clairement de prescription extinctive, soit celui établi par le paragraphe 49(4) de la Loi. À compter du moment où a été complétée la procédure de révision établissant la dette de trop-perçu et l’obligation de remboursement, la Commission a un délai fixe de trois ou six ans pour réaliser sa créance. Cette prescription extinctive joue naturellement contre la Commission puisque son effet est de rendre «non recouvrable» la dette que la procédure de révision avait établie.

Et on en arrive finalement à cette question qui est apparue au juge de première instance comme étant au cœur même du litige: quelle conséquence peut avoir une notification qui, bien que faite de bonne foi et conformément à la Loi, n’a pas atteint son but premier d’aviser le débiteur? La réponse ne fait pas de doute. Aucune conséquence ne saurait en résulter quant au point de départ du délai de prescription extinctive du paragraphe 49(4): la dette résultant de la révision devra s’éteindre quand même après trois ou six ans. Les seules conséquences possibles seront bien sûr des conséquences favorisant le débiteur et on pense d’abord

point for the time limit for appealing under subsection 57(2), and then, eventually, of interest, or recovery costs, if they should arise. There is therefore no reason at all to be concerned about this in relation to the question before us here.

We need go no further to be able to find from the facts of the case the answer to the question posed. However, I will take the liberty first of expressing my view parenthetically on a point that the argument at trial raised to the rank of a crucial issue: I would like to discuss the nature of the presumption created by subsection 120(2) of the Act, the terms of which I shall repeat:

120. ...

(2) For the purposes of this Act and the regulations and any proceedings thereunder, a document purporting to be a certificate of the Commission or an officer or employee of the Commission to the effect that a notice, request, demand or other document was sent by mail is evidence that the notice, request, demand or other document was received by the addressee in the ordinary course of the mails.

We have seen that the Trial Judge considered the presumption created by subsection 120(2) of the Act to be merely a simple (*juris tantum*) legal presumption, which could be demolished by evidence to the contrary. I will take the liberty here of expressing my disagreement, with respect. It does not appear to me to be possible that it could be anything other than an absolute and irrefutable presumption. The use of the words "is evidence that [it] . . . was received" [*"fait foi de sa réception"*] is determinative on this point: these words express a substantive rule, and not simply an evidentiary rule.<sup>3</sup> It is hard to see what the rule would add if it were merely a simple presumption, since such a presumption exists naturally, in practice, as a presumption of fact arising from the simple mailing of a letter. Clearly, what the legislator intended was to exempt the Commission from the obligation—which could be very onerous because of the numbers involved—of ensuring that the notice that it mailed was in fact received, and that the addressee became aware of it, a goal which would certainly not be achieved if it could be overcome by a simple statement by the addressee that the letter did not reach him or that he was

au point de départ du délai d'appel du paragraphe 57(2) et ensuite, éventuellement, aux intérêts, ou encore aux frais de recouvrement, le cas échéant. En aucune façon donc y a-t-il lieu de s'en inquiéter a pour ce qui nous occupe ici.

Il n'est pas besoin d'aller plus loin pour être en mesure de dégager à partir des faits de la cause la réponse à la question posée. Mais auparavant je b me permettrai d'ouvrir une parenthèse pour exprimer brièvement mon avis sur un point que le débat en première instance a élevé au rang de point crucial: je veux parler de la nature de la présomption créée par le paragraphe 120(2) de la Loi dont c je rappelle les termes:

120. ...

(2) Aux fins de la présente loi et des règlements ainsi que des procédures engagées sous leur régime, un document présenté comme étant un certificat de la Commission ou d'un de ses fonctionnaires ou employés attestant l'expédition par la poste d'un avis, d'une demande, d'une sommation ou d'un autre document, fait foi de sa réception par le destinataire dans les délais normaux de livraison du courrier.

On a vu que, pour le juge de première instance, cette présomption créée par le paragraphe 120(2) de la Loi n'était qu'une simple présomption de droit (*juris tantum*) qu'une preuve contraire pouvait détruire. Je me permettrai ici encore d'exprimer avec respect mon désaccord. Il ne me paraît pas possible qu'il puisse s'agir d'autre chose qu'une présomption absolue et irrefragable. L'utilisation des mots «fait foi de sa réception» est à cet égard déterminante: ce sont les mots d'une règle de fond et non seulement d'une règle de preuve<sup>3</sup>. On ne voit pas d'ailleurs ce qu'ajouterait la règle s'il ne s'agissait que d'une présomption simple, une telle présomption existant naturellement, en pratique, en tant que présomption de fait résultant du simple envoi d'une lettre par courrier postal. Ce que le législateur a voulu manifestement c'est d'éviter à la Commission l'obligation,—qui pourrait devenir très lourde à cause du nombre en jeu,—de s'assurer que l'avis qu'elle a envoyé par la poste a bien été reçu et que son destinataire en a pris connaissance, but qui ne serait certes pas atteint si la seule affirmation du destinataire que la lettre ne lui est pas parvenu ou qu'il n'en a pas eu connaissance devait prévaloir: la Commission ne pourrait jamais

<sup>3</sup> On this point, see *Brito v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1987] 1 F.C. 80 (C.A.), at pp. 92-93.

<sup>3</sup> Voir sur ce point: *Brito c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1987] 1 C.F. 80 (C.A.), aux pp. 92 et 93.



not aware of it: the Commission could never rely on the mails. This being said, however, it seems clear that the rule could only operate under limited circumstances. The presumption is that mailing is evidence of receipt by the addressee, and so the essential condition is that the addressee be correctly identified and, since we are dealing with the mails, correct identification requires not only a name but a name which, at the address to which the letter is delivered, is likely to relate to a specific natural person. This condition is normally easy to fulfil, since a claimant is normally required to supply the Commission with the mailing address where he receives his mail (subsection 55(9) [as am by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 19] of the Act).<sup>4</sup> However, this condition is not automatic, and it is clear here that it was not fulfilled. One additional comment, however, is necessary on this point.

Could it be objected, as suggested by counsel for the Commission, that if in fact the address was not correct, Brière had not complied with the obligation imposed on him as a claimant to supply the Commission with his mailing address? I think not. I leave aside the fact that Brière, himself, under his real name and in his own capacity, never presented himself as a claimant, and therefore did not have occasion to give his address. I shall more simply say that the objection could only be relevant if a claimant's failure to supply his address could have the effect of making the presumption in subsection 120(2) applicable even in the event that mail was sent to the wrong address, provided only that the officers of the Commission believed in good faith that the address was correct. I think that a rule that is so radical and so heavy with consequences as one that is established by an irrebuttable presumption cannot be thus extended. The text of subsection 120(2) itself does not permit this; specifically, the sanction in the event that a claimant fails to comply with the various procedural requirements set out in section 55 [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 19] of the Act, including the requirement that he supply his address, is expressly defined in the initial subsec-

<sup>4</sup> This text reads as follows:

55. ...

(9) A claimant shall supply the mailing address of his normal place of residence unless otherwise permitted by the Commission.

se fier à la poste. Mais cela dit, il semble évident que la règle ne saurait jouer autrement que dans des conditions strictes. La présomption étant que l'expédition par la poste fait foi de sa réception par le destinataire, la condition essentielle est que le destinataire soit correctement identifié et, puisqu'on parle de poste, cette identification correcte exige, non seulement un nom, mais un nom qui, à l'adresse où la lettre est livrée, est susceptible d'être attribué à une personne physique précise. Cette condition est normalement facile à remplir puisqu'un réclamant est normalement tenu de fournir à la Commission l'adresse postale où il reçoit son courrier (paragraphe 55(9) [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 19] de la Loi<sup>4</sup>). Mais ce n'est pas une condition qui va de soi et il est évident qu'ici elle n'était pas remplie. Une remarque additionnelle cependant s'impose à ce sujet.

Pourrait-on objecter, comme l'ont suggéré les procureurs de la Commission, que si effectivement l'adresse n'était pas la bonne, c'est que Brière ne s'était pas conformé à l'obligation qu'il avait en tant que prestataire de fournir son adresse postale à la Commission. Je ne le crois pas. Je laisse tomber le fait que Brière, lui-même, sous son vrai nom et dans son individualité propre, ne s'est jamais présenté comme prestataire et donc n'a pas eu l'occasion de donner son adresse. Je dirai plus simplement que l'objection ne pourrait être pertinente que si le défaut d'un prestataire de fournir son adresse pouvait avoir l'effet de rendre la présomption du paragraphe 120(2) applicable même dans le cas d'envoi à une mauvaise adresse, pourvu seulement que les officiers de la Commission aient cru de bonne foi que l'adresse était bonne. Je pense qu'une règle aussi radicale et lourde de conséquences que celle établie par une présomption irréfutable ne saurait s'extensionner de cette façon. Le texte même du paragraphe 120(2) ne le permet pas et surtout la sanction du défaut d'un prestataire de se conformer aux diverses exigences procédurales prévues à l'article 55 [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 19] de la Loi, dont celle de fournir son adresse, est expressément définie au

<sup>4</sup> Le texte se lit comme suit:

55. ...

(9) Tout prestataire doit, sauf autorisation contraire de la Commission, fournir l'adresse postale de sa résidence habituelle.

tion of that section, and consists strictly in the suspension of entitlement to benefit. This initial subsection reads as follows:

55. (1) A claimant who fails to fulfil or comply with a condition or requirement under this section is not entitled to benefit for as long as such condition or requirement is not fulfilled or complied with.

In my opinion, the rule in subsection 120(2) cannot operate here.

If we now return to the facts of the case, and examine them in relation to the provisions of the Act we have discussed, I think that it is now easy to see that, despite its slowness, the Commission remained within the time limits given to it in the Act.

The benefits based on fictitious claims were all paid between October 1, 1974 and March 15, 1976. The reconsideration process, including notification, was completed on June 29, 1981, and so it could relate to all the monies paid after June 29, 1975, six years before. That was undoubtedly amply sufficient, given that payments made in satisfaction of criminal sentences were to be imputed automatically (*Civil Code of Lower Canada*, Articles 1158 *et seq*) to the oldest debt. Finally, because the execution proceedings in the form of the attachment in question in the action were undertaken by letter dated May 8, 1985, they occurred before the expiry of the six-year time limit provided in section 49 of the Act.

Accordingly, in my opinion, the trial judgment is incorrect. The Court should set it aside and declare the attachment to be valid and binding.

\* \* \*

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

LACOMBE J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division setting aside the forcible execution proceedings taken by the appellant to recover from the respondent the balance of the amount of the unemployment insurance benefits which he received unlawfully.

On September 26, 1977, the respondent and his accomplice were charged that they did, between October 1, 1974 and March 15, 1976, defraud the

paragraphe introductif de l'article et consiste strictement dans la suspension de son admissibilité au bénéfice des prestations. Ce paragraphe introductif se lit en effet comme suit:

a 55. (1) Tout prestataire qui ne remplit pas une condition ou ne satisfait pas à une exigence prévue par le présent article n'est pas admissible au bénéfice des prestations tant qu'il n'a pas rempli cette condition ou satisfait à cette exigence.

b La règle de l'article 120(2), à mon avis, ne pouvait ici jouer.

c Si on revient maintenant aux faits de la cause et qu'on les examine en fonction des données de la Loi telles que dégagées, on peut aisément voir, je pense, que, malgré sa lenteur, la Commission est restée à l'intérieur des délais que lui donnait la Loi.

d Les prestations basées sur les demandes fictives ont toutes été versées entre le 1<sup>er</sup> octobre 1974 et le 15 mars 1976. Les procédures de révision, y compris la notification ont été complétées le 29 juin 1981, de sorte qu'elles pouvaient atteindre tous les montants versés postérieurement au 29 juin 1975, six ans auparavant. Cela était sans doute amplement suffisant, étant donné que les paiements faits en satisfaction des sentences criminelles devaient automatiquement (*Code civil du Bas Canada* article 1158 et s.) être imputés sur la partie de la dette qui était la plus ancienne. Enfin la mesure d'exécution que constitue la saisie-arrêt dont il est question à l'action, ayant été opérée par lettre du 8 mai 1985, est survenue avant l'expiration du délai de six ans donnée par l'article 49 de la Loi.

e Ainsi, à mon avis, le jugement de première instance est mal fondé. La Cour devrait le casser et déclarer la saisie-arrêt valide et tenante.

\* \* \*

f *Voici les motifs du jugement rendu en français par*

g LE JUGE LACOMBE: Il s'agit d'un appel d'un jugement de la Division de première instance qui a annulé les mesures d'exécution forcée prises par l'appelante pour recouvrer de l'intimé le solde du montant des prestations d'assurance-chômage qu'il avait touché illégalement.

h Le 26 septembre 1977, l'intimé et sa complice étaient accusés d'avoir, entre le 1<sup>er</sup> octobre 1974 et le 15 mars 1976, fraudé l'appelante de la somme

appellant of the sum of \$35,588. Upon pleading guilty, he was sentenced on April 11, 1979 by the Court of Sessions of the Peace to reimburse the sum of \$15,000 to the appellant within seven days. On February 16, 1981 the same Court ordered his accomplice to reimburse the sum of \$5,000 within one year. Restitution of these sums was made within the time fixed.

With the complicity of his co-accused, who was a public servant employed by the appellant, the respondent had conceived the scheme of submitting claims for unemployment insurance in the name of various fictitious persons, giving false addresses and using false social insurance cards. He cashed or deposited the benefit cheques in various places where he had opened bank accounts in the name of each fictitious claimant.

On May 25, 1981, the appellant proceeded under sections 17, 57 and 102 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, as it states in its pleadings, and cancelled all the benefit periods claimed by the respondent and his accomplice which had made it possible for them to receive the unemployment insurance benefits unlawfully.

On June 29, 1981, the appellant informed the respondent of the balance of the benefits that he had to repay. Notices were sent to him on May 15, 1984 and February 11, 1985. On March 28, 1985, a certificate was filed in the Federal Court of Canada pursuant to section 112 of the Act, stating that the plaintiff owed the sum of \$15,726.42, and by application to a third party on May 8, 1985, under the same section the appellant garnished the attachable part of his salary in the hands of his employer. It was then that the respondent, alleging that his debt was prescribed, brought an action for a declaration that the recovery proceedings brought against him by the appellant were unlawful and void.

In allowing the action, the Trial Division essentially held that under the provisions of section 57 of the *Unemployment Insurance Act, 1971* the appellant had six years in which to reconsider the fraudulent claim for benefits and that it had a further six years to recover, from the date on which the respondent was notified of the amount that he had to repay. The Trial Judge decided,

de 35 588 \$. Sur plaidoyer de culpabilité, il était condamné le 11 avril 1979 par la Cour des Sessions de la Paix de Montréal, entre autres, à rembourser la somme de 15 000 \$ à l'appelante dans un délai de sept jours. Le 16 février 1981, la même Cour condamnait sa complice à rembourser la somme de 5 000 \$ dans le délai d'un an. Ces sommes ont été restituées dans les délais impartis.

Avec la complicité de sa co-accusée qui était une fonctionnaire à l'emploi de l'appelante, l'intimé avait imaginé le stratagème de présenter des demandes de prestations d'assurance-chômage au nom de différentes personnes fictives, en donnant de fausses adresses et en utilisant de fausses cartes d'assurance sociale. Il encaissait ou déposait les chèques de prestations aux divers endroits où il avait ouvert des comptes bancaires au nom de chaque prestataire fictif.

Le 25 mai 1981, procédant, allègue-t-elle dans ses procédures, conformément aux articles 17, 57 et 102 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, l'appelante annula toutes les périodes de prestations réclamées par l'intimé et sa complice qui leur avaient permis de toucher illicitement des prestations d'assurance-chômage.

Le 29 juin 1981, l'appelante avisait l'intimé du solde des prestations qu'il avait à rembourser. Des mises en demeure lui furent envoyées les 15 mai 1984 et 11 février 1985. Le 28 mars 1985, un certificat était déposé à la Cour fédérale du Canada selon les dispositions de l'article 112 de la Loi, établissant que l'intimé devait la somme de 15 726,42 \$ et conformément au même article, par demande à un tiers faite le 8 mai 1985, l'appelante saisissait la partie saisissable de son salaire entre les mains de son employeur. C'est alors que l'intimé, alléguant prescription de la créance, institua une action pour faire déclarer illégales et nulles les procédures en recouvrement intentées contre lui par l'appelante.

En accueillant l'action, la division de première instance a jugé essentiellement qu'aux termes de l'article 57 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, l'appelante disposait d'un délai de six ans pour réexaminer les demandes de prestations de nature frauduleuse et qu'elle avait un autre délai de six ans pour en poursuivre le remboursement, à compter de la date à laquelle lui était notifié le

however, that this notification had not in fact been received by the respondent, and was therefore ineffective in preserving the appellant's right of action. Accordingly, he stated that the respondent no longer owed anything, and he set aside the garnishment of his salary effected by the appellant.

The relevant provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* are the following:

49. (1) Where a person has received benefit under this Act or the former Act for any period in respect of which he is disqualified or any benefit to which he is not entitled, he is liable to repay an amount equal to the amount paid by the Commission in respect thereof.

(2) All amounts payable under this section or section 47, 51 or 52 are debts due to Her Majesty and are recoverable as such in the Federal Court of Canada or any other court of competent jurisdiction or in any other manner provided by this Act.

(3) Where a benefit becomes payable to any claimant, the amount of any indebtedness described in subsection (1) or (2) may, in the manner prescribed, be deducted and retained out of the benefit payable to him.

(4) No amount due as a debt to Her Majesty under this section may be recovered after thirty-six months from the date on which the liability arose unless in the opinion of the Commission an offence under subsection (1) of section 47 has been committed in connection therewith in which case no such amount may be recovered after seventy-two months from the date on which the liability arose.

57. (1) Notwithstanding section 102 but subject to subsection (6), the Commission may at any time within thirty-six months after benefit has been paid or would have been payable reconsider any claim made in respect thereof and if the Commission decides that a person has received money by way of benefit thereunder for which he was not qualified or to which he was not entitled or has not received money for which he was qualified and to which he was entitled, the Commission shall calculate the amount that was so received or payable, as the case may be, and notify the claimant of its decision.

(2) Any decision made by the Commission pursuant to subsection (1) is subject to appeal under section 94.

(3) If the Commission decides that a person has received money by way of benefit for any period in respect of which he was not qualified or money by way of benefit to which he was not entitled, the amount therefor as calculated under subsection (1) is the amount repayable under section 49.

(4) If the Commission decides that a person was qualified and entitled to receive money by way of benefit, and such

montant que l'intimé avait à rembourser. Le premier juge a décidé cependant que cette notification n'avait pas été effectivement reçue par l'intimé et était de ce fait inefficace pour préserver le droit d'action de l'appelante. En conséquence, il déclara que l'intimé ne lui devait plus rien et il annula la saisie-arrêt en mains tierces pratiquée sur son salaire par l'appelante.

Les dispositions pertinentes de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* sont les suivantes:

49. (1) Lorsqu'une personne a touché des prestations en vertu de la présente loi ou de l'ancienne loi au titre d'une période pour laquelle elle était exclue du bénéfice des prestations ou a touché des prestations auxquelles elle n'est pas admissible, elle est tenue de rembourser la somme versée par la Commission à cet égard.

(2) Toutes les sommes payables en vertu du présent article ou des articles 47, 51 ou 52 sont des dettes envers Sa Majesté recouvrables à ce titre devant la Cour fédérale du Canada ou tout autre tribunal compétent ou de toute autre manière prévue par la présente loi.

(3) Lorsqu'un prestataire acquiert le droit de percevoir des prestations, le montant de toute dette visée aux paragraphes (1) ou (2) peut, de la manière prescrite, être retenu sur les prestations qui lui sont payables.

(4) Aucune somme due à Sa Majesté en vertu du présent article ne peut être recouvrée plus de trente-six mois après la date à laquelle l'obligation est née sauf si, de l'avis de la Commission, il a été commis à cet égard une infraction prévue par le paragraphe (1) de l'article 47, auquel cas une telle somme ne peut être recouvrée plus de soixante-douze mois après la date à laquelle l'obligation est née.

57. (1) Nonobstant l'article 102 mais sous réserve du paragraphe (6), la Commission peut, à tout moment, dans les trente-six mois qui suivent le moment où des prestations ont été payées ou sont devenues payables, examiner de nouveau toute demande au sujet de ces prestations et, 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 d'argent pour laquelle elle remplissait les conditions requises et au bénéfice de laquelle elle était admissible, la Commission doit calculer la somme payée ou payable, selon le cas, et notifier sa décision au prestataire.

(2) Toute décision rendue par la Commission en vertu du paragraphe (1) peut être portée en appel en application de l'article 94.

(3) Si la Commission décide qu'une personne a reçu une somme au titre de prestations auxquelles elle n'avait pas droit ou pour une période durant laquelle elle n'était pas admissible, cette somme calculée en vertu du paragraphe (1) est celle qui est remboursable conformément à l'article 49.

(4) Si la Commission décide qu'une personne n'a pas reçu la somme au titre de prestations pour lesquelles elle remplissait les

money was not paid, the amount thereof as calculated under subsection (1) is the amount payable to the claimant.

(5) The day that the Commission notifies the person of the amount calculated under subsection (1) to be repayable under section 49 shall, for the purposes of subsection (4) of section 49, be the date on which the liability arises thereunder.

(6) Where, in the opinion of the Commission, a false or misleading statement or representation has been made in connection with a claim, the Commission has seventy-two months within which to reconsider the claim under subsection (1).

102. The Commission, a board of referees or the umpire may in respect of any decision given in any particular claim for benefit rescind or amend the decision on the presentation of new facts or on being satisfied that the decision was given without knowledge of, or was based on a mistake as to, some material fact.

The least that might be said about these sections is that they do not sin by excess of clarity and simplicity.

The appellant's first objection to the judgment under appeal raises an important question of interpretation. The Trial Judge is criticized for having avoided section 102 of the Act, which authorized the appellant to rescind or amend its decisions without requiring it to comply with any time limit or particular formality in order to do so. Given that the appellant did not wish to recover an overpayment of benefit, but rather to obtain restitution of the balance of the proceeds of a fraud of which it had been the victim, its right of action against the respondent was prescribed at common law only after thirty years from the date on which the fraud was discovered and its effects fully determined.

The action arose in the province of Quebec, and so the appellant relied in support of this argument on the unreported decision<sup>5</sup> rendered on December 21, 1982, by Hugessen J., then Associate Chief Justice of the Superior Court of Quebec and now of this Court, in *Attorney General of Canada v. Rivermont Construction Company*, who decided that in a case of fraud Article 2215 [*Civil Code of*

conditions requises et au bénéfice desquelles elle était admissible, la somme calculée en vertu du paragraphe (1) est celle qui est payable au prestataire.

(5) La date à laquelle la Commission notifie à la personne la somme calculée en vertu du paragraphe (1) comme étant remboursable en vertu de l'article 49 est, aux fins du paragraphe (4) de l'article 49, la date à laquelle naît l'obligation de remboursement.

(6) Lorsque la Commission estime qu'une déclaration ou représentation fautive ou trompeuse a été faite relativement à une demande de prestations, elle dispose d'un délai de soixante-douze mois pour réexaminer la demande en vertu du paragraphe (1).

102. La Commission, un conseil arbitral ou le juge-arbitre peut annuler ou modifier toute décision relative à une demande particulière de prestations si on lui présente des faits nouveaux ou si, selon sa conviction, la décision a été rendue avant que soit connu un fait essentiel ou a été fondée sur une erreur relative à un tel fait.

Le moins que l'on puisse dire de ces dispositions, c'est qu'elles ne pèchent pas par excès de clarté et de simplicité.

Le premier grief de l'appelante à l'encontre du jugement dont appel, soulève une importante question d'interprétation. On reproche en effet au premier juge d'avoir escamoté l'article 102 de la Loi qui l'autorisait à annuler ou à modifier ses décisions sans lui imposer de délai ou de formalité particulière pour ce faire. Vu qu'il s'agissait pour elle non pas de recouvrer un trop-perçu de prestations mais de se faire restituer le solde du produit d'une fraude dont elle avait été la victime, son droit d'action contre l'intimé ne se prescrivait que par trente ans en vertu du droit commun et ce, à compter de la date à laquelle la fraude avait été découverte et ses conséquences, pleinement mesurées.

L'action ayant pris naissance dans la province de Québec, l'appelante invoque à l'appui de cette prétention, l'arrêt inédit<sup>5</sup>, rendu le 21 décembre 1982, par monsieur le juge Hugessen, alors juge-en-chef associé de la Cour supérieure du Québec et maintenant de cette Cour, dans l'affaire: *Le Procureur général du Canada c. Rivermont Construction Company*, qui a décidé que

<sup>5</sup> SCM No. 05-011373-782.

<sup>5</sup> CSM n° 05-011373-782.

*Lower Canada*]<sup>6</sup> applies to a debt owed to the federal Crown, as does the maxim *contra non valentem agere nulla currit prescriptio*, which is recognized in the first paragraph of Article 2232<sup>7</sup> of the *Civil Code of Lower Canada*.

The Trial Judge dismissed this argument [at page 85], stating:

Counsel for the defendant then maintained that since this was a case of fraud the Crown, here represented by the defendant, had thirty years in which to reconsider and recover an overpayment. In my view the thirty-year prescription only applies in the absence of a specific provision in the particular statute. It is the general rule: but as the enabling legislation clearly mentions strict deadlines, I do not see how such an argument can be made. A specific provision always takes priority over a general one.

In respect both of procedure and of the actual merits of the argument made, there was no error on the part of the Trial Judge. Action was brought against the respondent not at common law but according to the procedure specifically provided in the *Unemployment Insurance Act, 1971*. His action for a declaratory judgment impugned the validity of this procedure. In order to decide the action before him, the Judge had only to determine whether the appellant's remedy was prescribed under the provisions of the very Act on which it relied in claiming its debt. Like the Trial Judge, we need not ask whether action could have been brought against the respondent at common law. It was not. This question is therefore not before the Court at present. In order to dispose of the appeal, it is sufficient to decide whether the appellant could rely on the *Unemployment Insurance Act, 1971* and whether the Trial Judge erred in holding that the appellant had not followed its essential provisions.

The argument put forward by the appellant is that sections 57 and 102 of the Act appear to cover the same ground, so that the Commission may, on the one hand, "reconsider any claim made in

<sup>6</sup> 2215. All arrears of rents, dues, interest and revenues and all debts and rights, belonging to the crown, not declared to be imprescriptible by the preceding articles, are prescribed by thirty years.

Subsequent purchasers of immovable property charged therewith cannot be liberated by any shorter period.

<sup>7</sup> 2232. Prescription runs against all persons, unless they are included in some exception established by this code, or unless it is absolutely impossible for them in law or in fact to act by themselves or to be represented by others.

dans un cas de fraude, s'appliquaient à la créance de la Couronne fédérale, l'article 2215<sup>6</sup>, et le principe: *contra non valentem agere nulla currit prescriptio*, reconnu au premier alinéa de l'article 2232<sup>7</sup> du *Code civil du Bas Canada*.

Le premier juge a rejeté cet argument [à la page 85] en ces termes:

Le procureur de la défenderesse a ensuite soutenu que puisqu'il s'agissait d'un cas de fraude, la Couronne, ici représentée par la défenderesse, dispose de trente ans pour réexaminer et recouvrer un trop-payé. Je crois que la prescription trentenaire ne s'applique qu'en l'absence de précision dans la loi particulière. C'est le régime général. Mais comme la loi habilitante prévoit clairement des délais de rigueur, je ne vois pas comment on peut soutenir un tel argument. La disposition particulière l'emporte toujours sur une disposition générale.

Tant sur le plan de la procédure qu'au mérite même de l'argument soulevé, il n'y a pas là mal-jugé de la part du premier juge. L'intimé n'avait pas été poursuivi en vertu du droit commun mais selon les procédures prévues spécifiquement à la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Son action pour jugement déclaratoire s'attaquait à la validité de ces procédures. Pour décider de l'action dont il était saisi, le juge n'avait qu'à déterminer si le recours de l'appelante était caduc aux termes mêmes de la Loi qu'elle avait invoquée pour réclamer son dû. Tout comme le premier juge, nous n'avons pas à nous demander si l'intimé aurait pu être poursuivi en vertu du droit commun. Il ne l'a pas été. Cette question n'est donc pas présentement devant la Cour. Pour disposer de l'appel, il suffit de décider si l'appelante pouvait recourir à la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et si le premier juge s'est trompé en jugeant que l'appelante n'en avait pas observé les dispositions essentielles.

L'argument que fait valoir l'appelante est à l'effet que les articles 57 et 102 de la Loi semblent couvrir le même terrain, qui permettent d'une part à la Commission d'examiner de nouveau toute

<sup>6</sup> 2215. Les arrérages de rentes, prestations, intérêts et revenus, et les créances et droits appartenant à Sa Majesté non déclarés imprescriptibles par les articles qui précèdent, se prescrivent par trente ans.

Les tiers-acquéreurs d'immeubles affectés à ces créances ne peuvent se libérer par une prescription plus courte.

<sup>7</sup> Art. 2232. La prescription court contre toutes personnes, à moins qu'elles ne soient dans quelque exception établie par ce code, ou dans l'impossibilité absolue en droit ou en fait d'agir par elles-mêmes ou en se faisant représenter par d'autres.

respect [of such benefits]”, and on the other hand, “in respect of any decision given in any particular claim for benefit rescind or amend the decision”. These two provisions amount to a useless repetition, at least in part, and this redundancy must have been intended by Parliament for specific reasons. Section 102 remains available to it precisely because no time is prescribed therein for application of the section, while section 57 includes specific constraints and formalities. The Commission argues that this section has the effect at least of preserving for it, in cases of fraud like the case at bar, even for the purpose of the application of the Act, the benefit of the long prescription in Article 2215 and of the principle set out in Article 2232 of the *Civil Code of Lower Canada*.

This argument cannot be upheld. In the *Unemployment Insurance Act, 1971*, Parliament legislated fully on the right to recover unemployment insurance benefit overpayments and the prescription of resulting debts to the Crown, of which the Commission is an agent.<sup>8</sup> The relevant provisions of the Act are a complete code in themselves, and when the Commission relies on them they govern the establishment and recovery of its debts, to the exclusion of the common law rules. Because there is nothing in the Act to indicate that the common law rules can be relied on in addition to the prescriptions contained in the Act, it appears from the terms of the second paragraph of section 38 of the *Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd supp.), c. 10*,<sup>9</sup> that the provisions of the *Civil Code of Lower Canada* could not apply to the case at bar in relation to prescription of actions by the Crown.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> *Employment and Immigration Reorganization Act, S.C. 1976-77, c. 54, s. 10.*

<sup>9</sup> 38. (1) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in any province between subject and subject apply to any proceedings in the Court in respect of any cause of action arising in such province, and a proceeding in the Court in respect of a cause of action arising otherwise than in a province shall be taken within and not after six years after the cause of action arose.

(2) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions referred to in subsection (1) apply to any proceedings brought by or against the Crown.

<sup>10</sup> *E. H. Price Limited v. The Queen*, [1983] 2 F.C. 841 (C.A.).

demande au sujet de ces prestations» et d'autre part, d'«annuler ou modifier toute décision relative à une demande particulière de prestations». Ces deux dispositions feraient double emploi, du moins en partie, et cette redondance aurait été voulue par le législateur à des fins spécifiques. L'article 102 lui resterait ouvert justement parce qu'il ne prévoit aucun délai pour son application alors que l'article 57 est assorti de contraintes et de formalités particulières. Selon la Commission, cet article a au moins l'effet de lui préserver, dans les cas de fraude comme en l'espèce et ce, même dans les cadres de l'application de la Loi, le bénéfice de la longue prescription de l'article 2215 et du principe énoncé à l'article 2232 du *Code civil du Bas Canada*.

Cet argument est insoutenable. Dans la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, le Parlement a légiféré pleinement sur le droit de répétition des prestations d'assurance-chômage versées en trop et sur la prescription des créances qui en résultent pour le compte de la Couronne, dont la Commission est mandataire<sup>8</sup>. Les dispositions pertinentes de la Loi constituent en elles-mêmes un code complet qui, lorsque la Commission s'en prévaut, régissent l'établissement et le recouvrement de ses créances à l'exclusion des règles du droit commun. Comme il n'est fait nulle mention dans la Loi que l'on puisse y recourir additionnellement aux prescriptions qu'elle renferme, il apparaît des termes du deuxième paragraphe de l'article 38 de la *Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10*<sup>9</sup>, que ne pouvaient s'appliquer à l'instance les dispositions du *Code civil du Bas Canada* en matière de prescription des actions de la Couronne<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> *Loi régissant l'emploi et l'immigration, S.C. 1976-77, chap. 54, art. 10.*

<sup>9</sup> 38. (1) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions en vigueur entre sujets dans une province s'appliquent à toute procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance dans cette province et une procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance ailleurs que dans une province doit être engagée au plus tard six ans après que la cause d'action a pris naissance.

(2) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions désignées au paragraphe (1) s'appliquent à toutes procédures engagées par ou contre la Couronne.

<sup>10</sup> *E. H. Price Limited c. La Reine*, [1983] 2 C.F. 841 (C.A.).

Even if we suppose that section 102 applies, the right of action that might have arisen from the decision of the Commission to cancel all the benefit periods established for the respondent could not be subject to the thirty-year prescription. Moreover, the question of prescription is a red herring in this case. The appellant's right of action was not prescribed, in the strict sense of the word, even by virtue of section 49 of the Act; the problem arises in the application of section 57 or section 102 of the Act. We must therefore determine whether, given the particular circumstances of the respondent's case, the Commission could proceed against him under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, and if so, whether it had to proceed under section 57 rather than section 102 to establish its debt.

Paragraph 2(1)(b) [as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 26] of the Act defines a claimant as "a person who applies or has applied for benefit under this Act". It is indisputable that during the period from October 1, 1974 to March 15, 1976 the respondent applied for benefit under the Act, although he did so under false names, and that the Commission paid him monies under the same Act which could be nothing other than unemployment insurance benefits. In order thus to extract benefits from the Commission, the respondent submitted fictitious claims in the name of claimants who did not exist. In order to succeed in defrauding the Commission throughout this period, he had to make as many false and misleading statements or representations as he drew benefits, like any other "fake" unemployed person who claims benefits to which he is not entitled fraudulently in his own name, by stating falsely and deliberately that he was unemployed when he was not. The case is clearly covered by subsections 57(6) and 49(4) of the Act, which give the Commission two additional periods of thirty-six months each in order to reconsider claims and seek repayment of benefit paid on the basis of false or misleading statements or representations. Accordingly, when the Commission wishes to take proceedings in order to recover monies wrongfully taken from it and paid by it as unemployment insurance benefits, whatever the nature of the fraudulent manoeuvres used to obtain the benefits or the seriousness of the false or misleading statements or representations made in order to extort the benefits, it may proceed under

Même dans l'hypothèse de l'application de l'article 102, le droit d'action qui aurait pu résulter de la décision de la Commission d'annuler toutes les périodes de prestations versées à l'intimé, ne pouvait être assujéti à la prescription trentenaire. D'ailleurs, la question de la prescription est un faux problème dans la présente cause. Le droit d'action de l'appelante n'était pas prescrit au sens rigoureux du terme même au désir de l'article 49 de la Loi; c'est l'application de l'article 57 ou de l'article 102 de la Loi qui a fait problème. Il faut donc voir si, compte tenu des circonstances particulières de l'intimé, la Commission pouvait procéder contre lui en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, et dans l'affirmative, si elle devait recourir à l'article 57 plutôt qu'à l'article 102 pour établir sa créance.

Selon l'alinéa 2(1)b) [mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 26] de la Loi, un prestataire est défini comme «une personne qui demande ou qui a demandé des prestations en vertu de la présente loi». Il est indéniable que dans la période du 1<sup>er</sup> octobre 1974 au 15 mars 1976, même s'il l'a fait sous de faux noms, l'intimé a demandé des prestations en vertu de la Loi, et c'est en vertu de cette même Loi que la Commission lui a versé des sommes qui ne pouvaient être autre chose que des prestations d'assurance-chômage. Pour soutirer ainsi des prestations de la Commission, l'intimé a présenté des réclamations fictives au nom de prestataires qui n'existaient pas. Pour réussir à frauder la Commission pendant toute cette période, il a dû faire autant de déclarations ou représentations fausses et trompeuses qu'il a touché de prestations, comme tout autre «faux» chômeur qui en son nom réclame frauduleusement des prestations auxquelles il n'a pas droit, en déclarant faussement et de propos délibéré avoir été en situation de chômage, alors qu'il ne l'était pas. Le cas est nettement visé par les paragraphes 57(6) et 49(4) de la Loi qui donnent à la Commission des délais additionnels de trente-six mois chacun pour réexaminer les demandes et poursuivre le remboursement de prestations qui originent de déclarations ou représentations fausses ou trompeuses. Ainsi donc, dès lors qu'il s'agit pour la Commission de procéder en vue du recouvrement de sommes qu'on lui a subtilisées et qu'elle a versées au titre de prestations d'assurance-chômage, quel qu'ait pu être la nature des manoeuvres frauduleuses utilisées pour les obtenir



the *Unemployment Insurance Act, 1971*. This is, moreover, how the Commission proceeded against the respondent. It considered him as a claimant and claimed from him the balance of what was owing to it, using the mechanism set out in the Act. There can be no doubt that the Commission could proceed under this Act in the circumstances. The question to be answered is whether in so doing it complied with all the requirements of the Act. More specifically, could it proceed under section 102 or section 57 interchangeably, and at its whim, or was it rather obliged to follow the time limits and formalities set out in the latter section?

If we examine the *Unemployment Insurance Act, 1971*, certain observations are inescapable. While section 102 permits the Commission to amend its decisions, it does not deal at all with the recovery and the prescription of claims by the Commission resulting from overpayments to claimants. These questions are covered by specific provisions in section 49, which necessarily result in the application of section 57. The effects of subsections 57(3) and 57(5) are that the right to recover overpayments and the procedure established in section 49 for exercising this right are dependent on the power conferred on the Commission by subsection 57(1) to reconsider claims for benefit, and in no way dependent on its power to amend its decisions under section 102.

The power to reconsider set out in section 57 has a very specific purpose of its own. If the Commission exercises this power it acquires the right to recover an overpayment of benefit, or creates an obligation to pay benefit that it had previously refused (subsection 57(4)). On the other hand, section 102 does not refer to the effect for the future and the consequences for the past that the new decision will have on what was done or not done under the previous decision. The specific power to reconsider any claim for benefit in order to determine whether there was an overpayment does not flow from the general power of the Commission to amend its decisions with respect to specific claims for benefit. According to the maxim *generalia specialibus non derogant*, section 57 applies to the exclusion of section 102 and the

ou la gravité des déclarations ou représentations fausses ou trompeuses faites pour les extorquer, il lui est loisible d'avoir recours à la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. C'est d'ailleurs de cette façon que la Commission a procédé contre l'intimé. Elle l'a considéré comme un prestataire et lui a réclamé le solde de ce qu'il lui était dû en se servant des mécanismes prévus à la Loi. Il ne saurait faire de doute que la Commission pouvait, dans les circonstances, se prévaloir de cette Loi. La question à résoudre est de savoir si, ce faisant, elle s'est conformé à toutes ses exigences. Plus spécifiquement, pouvait-elle procéder indifféremment et à son gré selon l'article 102 ou l'article 57 ou était-elle plutôt astreinte aux délais et formalités édictés par ce dernier article?

De l'analyse de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, certaines constatations s'imposent à l'esprit. Si l'article 102 permet à la Commission de réviser ses décisions, il ne traite nullement du recouvrement et de la prescription des créances de la Commission qui résultent du trop-payé versé à des prestataires. Ces questions font l'objet de dispositions précises à l'article 49, qui entraînent forcément l'application de l'article 57. Par le jeu des paragraphes 57(3) et 57(5), le droit au recouvrement du trop-perçu et ses modalités d'exercice établis à l'article 49 sont tributaires du pouvoir conféré à la Commission par le paragraphe 57(1) de réexaminer les demandes de prestations et nullement du pouvoir qu'elle a de réviser ses décisions en vertu de l'article 102.

Le pouvoir de réexamen de l'article 57 a une finalité spécifique propre. Son exercice par la Commission crée en sa faveur un droit de répétition du trop-perçu des prestations ou l'obligation pour elle de verser celles qu'elle avait déjà refusées (paragraphe 57(4)). D'un autre côté, l'article 102 ne parle pas de l'effet pour l'avenir et des conséquences pour le passé que peut avoir la nouvelle décision sur ce qui a été fait ou n'a pas été fait en vertu de l'ancienne. Le pouvoir spécifique de réexaminer toute demande de prestations en vue d'établir un trop-perçu excipe du pouvoir général de la Commission de réviser ses décisions relatives à des demandes particulières de prestations. Selon le principe: *generalia specialibus non derogant*, l'article 57 s'applique à l'exclusion de l'article 102 et la Commission doit procéder en vertu du pre-

Commission must proceed under section 57 if the result of its new decision is, for example, to require that an overpayment of benefit be repaid, a power which does not flow from the exercise of its right to amend its decisions under section 102.

Section 57 cannot be separated from section 49; the two sections are closely connected. There, and nowhere else, Parliament has dealt with the right to recover overpayment of benefit and the prescription of debts arising therefrom; these are questions of substantive law, and not of procedure. It is undoubtedly significant to note that sections 49 and 57 are in Part II of the Act, which deals with all aspects of unemployment insurance benefits, while section 102 is found in Part V, entitled ADMINISTRATIVE PROVISIONS, which relates specifically to questions of procedure, properly speaking, such as appeals to the board of referees and the umpire, investigations by the Commission, enforcement of judgments, and so on.

It is also important to observe that section 102 applies both to decisions of the Commission and to decisions of a board of referees or of an umpire. It is difficult to see how a time limit might be relevant to the decisions of these latter bodies. The concept of prescription is necessarily connected to the exercise of a right of action or recovery of a debt, and not to the power of a body to amend its own decisions. In so far as section 102 relates to the Commission, it appears to have a different and more modest goal than the objectives of sections 49 and 57 of the Act. The power to amend conferred on the Commission must be of the same type, that is, of a procedural nature, as the same power which is granted to the board of referees or the umpire. It authorizes the amendment of "any decision given in any particular claim for benefit", when new facts are presented or a material pre-existing fact is learned which might alter the original decision. If either of the three bodies referred to had, for example, decided a claim without being aware of an important document or piece of information, or without the affected party being able to present his point of view, section 102 permits it to re-open the case and correct the situation, when the anomaly is brought to its attention or it discovers the fact by its own means.

mier article si sa nouvelle décision la mène par exemple à devoir exiger le remboursement du trop-perçu des prestations, un pouvoir qui ne découle pas de l'exercice de son droit de réviser ses décisions en vertu de l'article 102.

L'article 57 ne peut être séparé de l'article 49; les deux articles sont intimement liés. C'est là et nulle part ailleurs que le législateur a parlé du droit de recouvrement des prestations payées en trop et de la prescription des créances qui en découlent; questions qui relèvent du droit substantif et non de la procédure. Il est sans doute significatif de voir les articles 49 et 57 dans la Partie II de la Loi, qui traite des prestations d'assurance-chômage dans tous leurs aspects, alors que l'article 102 se trouve à la Partie V intitulée DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES, qui régit surtout des questions de procédure proprement dite, tels les appels devant le conseil arbitral et devant le juge-arbitre, les enquêtes de la Commission, l'exécution des jugements, etc.

Il importe aussi de noter que l'article 102 s'applique tant aux décisions de la Commission qu'à celles d'un conseil arbitral ou d'un juge-arbitre. On voit mal qu'un délai de prescription puisse être pertinent aux décisions de ces derniers. La notion de prescription se rattache forcément à l'exercice d'un droit d'action ou au recouvrement d'une créance et non au pouvoir d'un organisme de réviser ses propres décisions. L'article 102, en autant qu'il se rapporte à la Commission, semble avoir une vocation différente et plus modeste que les objectifs visés aux articles 49 et 57 de la Loi. Le pouvoir de révision conféré à la Commission doit être de même espèce, c'est-à-dire de nature procédurale, que le même pouvoir qui est accordé au conseil arbitral ou au juge-arbitre. Il autorise la révision de «toute décision relative à une demande particulière de prestations», lorsque des faits nouveaux sont révélés ou qu'un fait essentiel pré-existant apparaît qui puisse infléchir la première décision. Si l'un ou l'autre des trois organismes mentionnés devait, par exemple, décider d'une demande dans l'ignorance d'un document ou d'un renseignement important ou sans qu'une partie intéressée ait pu faire valoir son point de vue, l'article 102 lui permet de ré-ouvrir le dossier et de corriger la situation, lorsqu'après coup, on lui signale ou il découvre lui-même cette anomalie.

On the other hand, subject to appeal to the board of referees, the powers of the Commission are much broader, and its administrative discretion is much more extensive under section 57. This provision authorizes it to amend *a posteriori* within a period of three or six years, as the case may be, a whole series of claims for benefit and to make a fresh decision on its own initiative as to entitlement to benefit, and in appropriate cases to withdraw its earlier approval and require claimants to repay what had been validly paid pursuant to such approval.

Finally, we should note that subsection 57(1) of the Act begins with the words: "Notwithstanding section 102 but subject to subsection (6)". This clause, along with all of subsection (6), was added to the Act in 1977 by S.C. 1976-77, c. 54, s. 48.

With the addition of subsection (6) in 1977, the Commission was given a time limit of three additional years to reconsider claims for benefit in the event, as determined by the Commission itself, that false or misleading statements or declarations were made. In every case, however, the power to reconsider set out in section 57 may be exercised "notwithstanding section 102", that is, despite, in spite of, without being impeded by in section 102, according to the definition of the word "notwithstanding" found in any dictionary. The words of subsection 57(1) itself seem to indicate that this power to reconsider is much broader than, or at the very least entirely different from the power to amend in section 102. They are not interchangeable, and they cannot be used indifferently by the Commission, depending on the circumstances. For example, it could not rely on section 102 when it is out of time under section 57 for taking action, or was not in a position to comply with all its formalities including the formality of notifying the claimant.

The appellant's other ground of appeal was that the Trial Judge erred in deciding the question of the notice provided in section 57 of the Act. It will be recalled that on June 29, 1981, the appellant sent the respondent a notice of overpayment by mail to his last known address. This notice bore the certificate of mailing provided in subsection 120(2) of the Act. The Trial Judge decided that this provision created a simple legal or *juris*

En revanche, sujets à l'appel devant le conseil arbitral, les pouvoirs de la Commission sont beaucoup plus vastes et sa discrétion administrative plus étendue aux termes de l'article 57. Cette disposition l'autorise à revoir *a posteriori* sur une période de trois ou six ans selon le cas, toute une série de demandes de prestations et de décider à nouveau de sa propre initiative de l'admissibilité aux prestations, en vue de leur retirer, le cas échéant, ses approbations antérieures et d'exiger des prestataires le remboursement de ce qui avait été valablement payé en conséquence.

Il faut enfin faire remarquer que le paragraphe 57(1) de la Loi commence par les mots: «Nonobstant l'article 102 mais sous réserve du paragraphe (6)». Ce membre de phrase de même que tout le paragraphe (6) ont été ajoutés à la Loi en 1977 par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 48.

Par l'ajout du paragraphe (6) en 1977, la Commission s'est vu octroyer un délai de trois années additionnelles pour réexaminer les demandes de prestations dans les cas, qu'elle détermine elle-même, de déclarations ou représentations fausses ou trompeuses. Dans tous les cas, cependant, le pouvoir de réexamen de l'article 57 peut être exercé «nonobstant l'article 102», c'est-à-dire, malgré, en dépit, sans être empêché par l'article 102, selon la définition que les dictionnaires donnent au mot «nonobstant». Le texte même du paragraphe 57(1) semble bien indiquer que ce pouvoir de réexamen est beaucoup plus large, à tout le moins tout à fait différent du pouvoir de révision de l'article 102. Ils ne sont pas interchangeables et ne peuvent être utilisés indifféremment par la Commission selon les circonstances. Par exemple, elle ne pourrait invoquer l'article 102, lorsqu'elle est en dehors des délais de l'article 57 pour agir, ou qu'elle n'a pas été en mesure d'en observer toutes les formalités, dont celle relative à la notification au prestataire.

Comme autre moyen d'appel, l'appelante fait état des erreurs que le premier juge aurait commises en décidant de la question de la notification prévue à l'article 57 de la Loi. On se rappellera que le 29 juin 1981, l'appelante a fait tenir par la poste à l'intimé un avis de trop-perçu à sa dernière adresse connue. Cet avis portait le certificat d'expédition par la poste prévu au paragraphe 120(2) de la Loi. Le premier juge a décidé que cette

*tantum* presumption which could be rebutted by evidence to the contrary.

On the basis of the evidence presented to him, he held that the respondent had succeeded in rebutting the presumption created by subsection 120(2) of the Act. The evidence disclosed that the address where the notice was sent to him was the address that appeared in his criminal record when the Court of Sessions of the Peace at Montréal had sentenced him on April 11, 1979, that he had never received the notice in question, because he had changed his address to another city the following year, and the Judge held that the appellant had not taken any serious efforts to locate him before 1984, as it did easily when it sent him a notice of default on May 15, 1984.

Relying on *White v. Weston*, [1968] 2 Q.B. 647 (C.A.), in which the service of legal proceedings at a defendant's former address was held to be invalid, the Trial Judge decided that the appellant had an obligation "to determine the correct address of the person from whom a sum of money was being claimed", and concluded [at page 86 F.T.R.]:

The notice of June 29, 1981 sent by the defendant to the plaintiff's old address, an address which at the time he had not lived at for two years, can under no circumstances be regarded as a good and valid notification within the meaning of the subsection of the Act in question [57(1)]. If such notification is not given within six (6) years of the overpayment, there can be no recovery. It is as simple as that: the defendant lost its right of action through its own fault and has only itself to blame.

Subsections 120(1) and (2) of the Act read as follows:

120. (1) In any proceedings under this Act,

(a) a document purporting to be a resolution, record or other proceeding of the Commission or other proceeding under this Act or a copy thereof, and purporting to be certified by a Commissioner or the Secretary of the Commission,

(b) a document purporting to be, or purporting to be a copy of or extract from,

(i) a document in the custody of the Commission or a document issued under this Act, or

(ii) any entry in any books or records in the custody of the Commission,

and purporting to be certified by the Commission or an officer appointed or employed pursuant to this Act,

disposition créait une présomption légale simple ou *juris tantum* qui pouvait être combattue par une preuve contraire.

« Selon la preuve faite devant lui, il a jugé que l'intimé avait réussi à renverser la présomption établie au paragraphe 120(2) de la Loi. La preuve a en effet révélé que l'adresse où l'avis lui fut envoyé était celle figurant à son dossier criminel lorsque la Cour des Sessions de la Paix de Montréal lui avait imposé sa sentence le 11 avril 1979, qu'il n'avait jamais reçu l'avis en question, ayant changé d'adresse pour une autre ville l'année suivante, le juge estimant que l'appelante n'avait pas fait de démarches sérieuses pour le retracer avant 1984, ce qu'elle avait réussi facilement à faire pour lui envoyer une mise en demeure le 15 mai 1984.

« S'appuyant sur la cause de *White v. Weston*, [1968] 2 Q.B. 647 (C.A.), où la signification de procédures judiciaires à l'ancienne adresse d'un défendeur fut jugée invalide, le premier juge a décidé que l'appelante avait l'obligation de «s'assurer de la bonne adresse de celui à qui une somme d'argent est réclamée» pour conclure [à la page 86 F.T.R.]:

En effet, l'avis du 29 juin 1981 envoyé par la défenderesse à l'ancienne adresse du demandeur, adresse qui n'était plus la sienne depuis deux (2) ans à ce moment-là, ne peut en aucun cas être considérée comme étant une bonne et valable notification aux termes du paragraphe en question de la Loi. [57(1)]. A défaut de cette notification dans les six (6) ans du trop-payé, il ne peut y avoir de recouvrement. C'est aussi simple que cela, la défenderesse a perdu son droit d'agir par sa faute et elle n'a qu'elle-même à blâmer.

Les paragraphes 120(1) et (2) de la Loi se lisent comme suit:

120. (1) Dans des procédures engagées en vertu de la présente loi,

a) un document présenté comme étant une résolution, un procès-verbal ou autre document de la Commission, un autre document utilisé en application de la présente loi ou une copie de l'un d'eux, et comme étant certifié par un commissaire ou le secrétaire de la Commission,

b) un document présenté comme étant l'original, une copie ou un extrait

(i) d'un document dont la Commission a la garde ou d'un document établi en vertu de la présente loi, ou

(ii) d'une inscription dans les livres ou registres dont la Commission a la garde,

et comme étant certifié par la Commission ou un fonctionnaire nommé ou employé en application de la présente loi,

(c) a document purporting to be certified by the Commission or an officer appointed or employed pursuant to this Act and setting forth the amount of any contributions paid, payable or owing or the amount of any benefit or other amount paid to or owing by any person, and

(d) a document purporting to be, or purporting to be a copy of or extract from, any employer's register, books, wage sheets, records of wages, ledgers, accounts or other documents and purporting to be certified by an inspector or officer appointed or employed pursuant to this Act to whom they were produced under this Act,

is evidence of the facts appearing in the document without proof of the signature or official character of the person appearing to have signed the certificate and without further proof thereof.

(2) For the purposes of this Act and the regulations and any proceedings thereunder, a document purporting to be a certificate of the Commission or an officer or employee of the Commission to the effect that a notice, request, demand or other document was sent by mail is evidence that the notice, request, demand or other document was received by the addressee in the ordinary course of the mails.

Subsection 120(2) of the Act therefore provides that the certificate of mailing of a notice or other document is evidence that it was received by the addressee for the purposes of the Act and proceedings thereunder.

In support of its argument that the expression "is evidence that [it] was received" means "proves beyond dispute that the document was received", the appellant cited the decision of this Court in *Brito v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1987] 1 F.C. 80 (C.A.), in which it was held that the use of a similar expression in a provision authorizing the issuance of a certificate under the *Immigration Act, 1976*<sup>11</sup> was conclusive and irrefutable evidence of what was stated therein. That case is clearly distinguishable from the instant case, to the point of being inapplicable to the case at bar.

That case concerned a certificate signed by the Minister stating that for reasons of security and criminal intelligence reports, disclosure of which was prohibited by the Act, the person referred to was inadmissible to Canada. The Act itself left the power to determine the admissibility to Canada of certain classes of immigrants to the sole discretion of the Minister. The person in question wished to contest, before an adjudicator, the opinion of the

c) un document présenté comme étant certifié par la Commission ou un fonctionnaire nommé ou employé en application de la présente loi, et indiquant un montant de cotisations payées, payables ou dues ou de prestations ou une autre somme versée à une personne ou due par elle,

a d) un document présenté comme étant l'original, une copie ou un extrait de tout ou partie des registres du personnel et des salaires, feuilles de paie, grands-livres, comptes ou autres livres ou documents d'un employeur et comme étant certifié par un inspecteur ou un fonctionnaire nommé ou employé en application de la présente loi auquel ils ont été produits en vertu de la présente loi,

b fait foi des faits y indiqués sans qu'il soit nécessaire de prouver l'authenticité de la signature ni la qualité officielle de la personne paraissant l'avoir signé et sans autre preuve.

c (2) Aux fins de la présente loi et des règlements ainsi que des procédures engagées sous leur régime, un document présenté comme étant un certificat de la Commission ou d'un de ses fonctionnaires ou employés attestant l'expédition par la poste d'un avis, d'une demande, d'une sommation ou d'un autre document, fait foi de sa réception par le destinataire dans les délais normaux de livraison du courrier.

d Le paragraphe 120(2) de la Loi édicte donc que l'attestation de l'expédition par la poste d'un avis ou autre document fait foi de sa réception par le destinataire aux fins de la Loi et des procédures engagées sous son régime.

e Pour appuyer sa proposition que l'expression «fait foi de sa réception» veut dire «atteste sans possibilité de contestation que le document a été reçu», l'appelante cite l'arrêt de cette Cour rendu dans l'affaire *Brito c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1987] 1 C.F. 80 (C.A.), où il fut jugé que l'utilisation d'une expression semblable dans une disposition autorisant l'émission d'un certificat en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976*<sup>11</sup> constituait une preuve concluante et irréfutable de ce qui y était affirmé. Cette affaire se distingue nettement des données essentielles de la présente cause, au point de rendre la décision inapplicable à l'espèce.

f h Il s'agissait là d'une attestation ministérielle à l'effet que pour des raisons de sécurité et de criminalité que la Loi par ailleurs interdisait de divulguer, la personne désignée était inadmissible au Canada. La Loi elle-même laissait à la seule discrétion ministérielle le pouvoir de déterminer dans certains cas l'inadmissibilité au Canada de certaines catégories d'immigrants. La personne en cause voulait contester devant un arbitre l'opinion, attes-

<sup>11</sup> S.C. 1976-77, c. 52.

<sup>11</sup> S.C. 1976-77, chap. 52.

Ministers to the effect that his presence in Canada was contrary to the national interest, as attested to in a certificate. It went without saying in the circumstances that the Court held that the certificate had definitive probative force which was binding on the arbitrator, on the ground that the English version of the legislative provision stated that "the certificate is proof of the matters stated therein", and even more importantly that the French version read "*fait foi de son contenu*".

Here, the expression "*fait foi de sa réception*" is given in English as "is evidence that the notice . . . was received". There appears to be a difference between "is proof" and "is evidence". In *The Dictionary of English Law*, by Earl Jowitt, London: Sweet & Maxwell Limited, 1959, we read at page 1425:

**Proof** . . .

In the law of evidence, an allegation of fact is said to be proved when the tribunal is convinced of its truth, and the evidence by which that result is produced is called proof.

The word "proof" is therefore the result of "evidence", which is of definitive probative value. It must not be forgotten as well that the law in general does not favour the creation, particularly by judicial interpretation, of legal presumptions, and especially of *juris et de jure* presumptions, in the absence of specific wording which must also be unequivocal in both languages. They are of restricted application, and in view of the draconian consequences that may result every provision intended to establish such presumptions must be narrowly construed.<sup>12</sup> The absolute meaning of the expression "*fait foi*" in French should not restrict the more problematical meaning of the words "is evidence" in English, as if they read: "is conclusive evidence".<sup>13</sup> It is interesting to note, for example, that authentic writings in Quebec "*font preuve de leur contenu*" ("make proof of their contents")

<sup>12</sup> Nadeau, André and Léo Ducharme *Traité de Droit civil du Québec*, vol. IX, Montréal: Wilson et Lafleur, 1965, No. 542, p. 438.

<sup>13</sup> See *R. v. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 S.C.R. 865, in which it was held that the words "disposed of" in the *Income Tax Regulations* [P.C. 1954-1917] should not be restricted by the word "*aliéné*" in the French version.

tée dans un certificat, que s'étaient formés les ministres à l'effet que sa présence au Canada serait préjudiciable à l'intérêt national. Il allait de soi dans les circonstances que la Cour attribuât au certificat une force probante définitive qui liait l'arbitre, aux motifs que la version anglaise de la disposition législative disait que "*the certificate is proof of the matters stated therein*" et surtout que la version française se lisait «fait foi de son contenu».

Ici, l'expression «fait foi de sa réception» est rendu en anglais par les mots: *is evidence that the notice . . . was received*. Il semble y avoir une différence entre «*is proof*» et «*is evidence*». Dans *The Dictionary of English Law*, par Earl Jowitt, London: Sweet & Maxwell Limited, 1959, on lit à la page 1425:

**Preuve (proof)** . . .

[TRADUCTION] En ce qui concerne le droit de la preuve, une allégation de fait est censée être prouvée lorsque le tribunal est convaincu de sa véracité, et les éléments qui produisent ce résultat s'appellent preuve.

Le mot «*proof*» est donc le résultat d'une preuve «*evidence*», qui a valeur de force probante définitive. Il ne faut pas oublier aussi que la loi en général ne favorise pas la création, surtout par interprétation judiciaire, de présomptions légales, à plus forte raison, celles *juris et de jure*, sans un texte précis qui au surplus doit être sans équivoque dans les deux langues. Elles sont de droit étroit et vu les conséquences draconiennes qu'elles entraînent, toute disposition visant à les établir doit être interprétée restrictivement<sup>12</sup>. Le sens absolu de l'expression «fait foi» en français ne doit pas restreindre le sens plus aléatoire des mots «*is evidence*» en anglais comme s'ils se lisaient: «*is conclusive evidence*»<sup>13</sup>. Il est intéressant de noter que, par exemple, les actes authentiques au Québec «font preuve de leur contenu» («*make proof of their contents*») et que «l'aveu judiciaire fait pleine

<sup>12</sup> Nadeau, André et Léo Ducharme *Traité de Droit civil du Québec*, vol. IX, Montréal: Wilson et Lafleur, 1965, N° 542, p. 438.

<sup>13</sup> Voir: *R. c. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 R.C.S. 865 où l'on a jugé que le mot «*disposed of*» des *Règlements de l'impôt sur le revenu* [C.P. 1954-1917], ne devait pas être restreint par le mot «*aliéné*» dans le texte français.

and that a judicial admission “*fait pleine foi*” (“is complete proof”) against the party making it.<sup>14</sup>

We must also consider the legislative context in which the expression “*fait foi*” was used in the two statutes in question. This aspect did not escape the attention of Marceau J., who wrote at page 93 in *Brito*:

As I read the provisions in question and understand the context in which they are placed, Parliament did not intend that a certificate issued under subsection 39(1) should be the subject of a challenge and be the basis for an inquiry of a judicial nature.

A number of provisions are found in Part V—ADMINISTRATIVE PROVISIONS of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, for example, sections 111 and 120, in which the expression “*fait foi de*” “is evidence of” is used with or without qualification to settle simple questions of evidence. When Parliament wanted to make the legal presumption that it had created irrefutable, it added words to that effect to the expression “*fait foi*” [is evidence]. For example, in subsection 111(9), an affidavit of an officer with a document or a copy of a document made by the Commission or an employer annexed thereto “is evidence of [*fait foi de*] the nature and contents of the document and shall be admissible in evidence and have the same probative force as the original document would have if it were proven in the ordinary way”. Similarly, each of the documents referred to in subsection 120(1), *supra*, “is evidence of [*fait foi de*] the facts appearing in the document without proof of the signature or official character of the person appearing to have signed the certificate and without further proof thereof”. It would be extraordinary if, without these additional expressions, a certificate issued under subsection 120(2) would have the same effect of constituting irrefutable evidence that a document was received by the addressee in the ordinary course of the mails. There may be a host of reasons to explain why a piece of mail which was put in the mails and addressed to the right place and the right person was not delivered or was delivered days if not weeks late: an incomplete address, the loss or theft of a mailbag, a general or rotating strike in the postal service, and so on. In such an event, the addressee should not be barred from arguing that, notwithstanding the certificate, he never received

<sup>14</sup> Arts. 1207 and 1245, *Civil Code of Lower Canada*.

*foi contre celui qui l’a fait*» (*is complete proof*)<sup>13</sup>.

Il faut aussi considérer le contexte législatif dans lequel l’expression «*fait foi*» a été utilisée dans les deux lois en cause. Cet aspect n’a pas échappé au juge Marceau qui écrivait à la page 93 dans l’affaire *Brito*:

Tel que je lis les textes en cause et comprends le contexte dans lequel ils s’insèrent, le Parlement n’envisageait pas qu’un certificat émis sous le paragraphe 39(1) puisse faire l’objet d’une contestation et donner ouverture à une enquête de caractère judiciaire.

Dans la Partie V—DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES de la *Loi de 1971 sur l’assurance-chômage*, on trouve plusieurs dispositions, par exemple aux articles 111 et 120, où l’expression «*fait foi de*»/*is evidence of*» est utilisée avec ou sans qualification pour régler de simples questions de preuve. Lorsque le Parlement a voulu donner un caractère irréfutable à la présomption légale ainsi créée, il a ajouté à l’expression «*fait foi*», des mots pour le dire. Par exemple, au paragraphe 111(9), un affidavit d’un fonctionnaire annexant un document ou une copie d’un document établi par la Commission ou un employeur «*fait foi de la nature et du contenu du document, est admissible en preuve et a la même force probante qu’aurait l’original du document si son authenticité était établie de la façon usuelle*». De même, chacun des documents mentionnés au paragraphe 120(1), *supra*, «*fait foi des faits y indiqués sans qu’il soit nécessaire de prouver l’authenticité de la signature ni la qualité officielle de la personne paraissant l’avoir signé et sans autre preuve*». Il serait singulier que sans ces ajouts, un certificat émis en vertu de l’article 120(2) ait le même effet de constituer une preuve irréfutable de la réception d’un document par le destinataire dans les délais normaux de livraison du courrier. Il peut y avoir une foule de raisons qui expliquent qu’une pièce de courrier, bien que mise à la poste et adressée au bon endroit et à la bonne personne, n’ait pas été livrée ou ait été livrée des jours sinon des semaines en retard: une adresse incomplète, la perte ou le vol d’un sac postal, une grève générale ou une grève perlée dans les services postaux, etc. En telles occurrences, le destinataire ne saurait être forcé de plaider que, le certificat non obstante, il n’a jamais reçu livraison du document qui lui a été envoyé par la poste. Il

<sup>14</sup> Articles 1207 et 1245, *Code civil du Bas Canada*.

delivery of the document sent to him in the mails. It is above all a question of credibility and in each case it must be left to the Commission, the board of referees or the Court to decide it.<sup>15</sup>

The word "notify" means, in its everyday sense, "to inform expressly", and in law: "*porter à la connaissance d'une personne intéressée et dans les formes légales (un acte juridique)*";<sup>16</sup> "to make known, to give notice, to inform".<sup>17</sup>

We would recall that by virtue of subsection 57(1) the Commission must notify the claimant of its decision as to his entitlement to benefit. This decision is subject to appeal to the board of referees (subsection 57(2)) under section 94, the first subsection of which provides:

94. (1) The claimant or an employer of the claimant may at any time within thirty days from the day on which a decision of the Commission is communicated to him, or within such further time as the Commission may in any particular case for special reasons allow, appeal to the board of referees in the manner prescribed. [Emphasis added.]

If subsection 120(2) were to create a presumption *juris et de jure* of receipt of such a decision in the ordinary course of the mails, a claimant faced with such a certificate could never even attempt to prove that he had not received the document in question, or had received it late. Unable to obtain an extension of the time limit, he would lose his right of appeal to the board of referees. It does not appear that Parliament intended such a result.

I would agree with the Trial Judge that we must conclude that subsection 120(2) creates a simple *juris tantum* presumption, and we must accept his finding of fact that the respondent did not receive, on June 29, 1981, the notification of the amount of benefit that remained for him to repay.

The purpose of subsection 120(2) in creating this legal presumption is to permit the Commission, by filing such a certificate, to be relieved of the obligation of calling witnesses and filing the

<sup>15</sup> See the decision of March 28, 1980, of Addy J., sitting as umpire, in *Donald Filion*, CUB 5730, who held that a certificate issued under subsection 120(2) was not conclusive.

<sup>16</sup> *Le Petit Robert*.

<sup>17</sup> *The Shorter Oxford Dictionary*.

s'agit avant tout d'une question de crédibilité qui dans chaque cas doit être laissée à l'appréciation de la Commission, du conseil arbitral ou du tribunal<sup>15</sup>.

<sup>a</sup> Le mot «notifier» veut dire dans son sens courant: «faire connaître expressément» et en droit: «porter à la connaissance d'une personne intéressée et dans les formes légales (un acte juridique)»<sup>16</sup>; <sup>b</sup> «to make known, to give notice, to inform»<sup>17</sup>.

Rappelons que selon le paragraphe 57(1), la Commission doit notifier au prestataire sa décision concernant son inadmissibilité aux prestations. Or, cette décision est sujette à appel devant le conseil arbitral (paragraphe 57(2)) en application de l'article 94. Cet article stipule en son premier paragraphe:

94. (1) Le prestataire ou un employeur du prestataire peut à tout moment, dans les trente jours de la date où il reçoit communication d'une décision de la Commission, ou dans le délai supplémentaire que la Commission peut accorder pour des raisons spéciales dans un cas particulier, interjeter appel de la manière prescrite devant le conseil arbitral. [Les soulignés sont ajoutés.]

<sup>e</sup> Si le paragraphe 120(2) devait créer une présomption *juris et de jure* de la réception d'une telle décision dans les délais normaux de livraison du courrier, un prestataire, face à un tel certificat, ne pourrait jamais même tenter de prouver ne pas avoir reçu ou avoir reçu en retard le document en question. Ne pouvant obtenir une extension de délai, il perdrait son droit d'appel devant le conseil arbitral. Il ne semble pas que le Parlement ait voulu un tel résultat.

<sup>g</sup> En accord avec le premier juge, il faut conclure que le paragraphe 120(2) crée une présomption simple *juris tantum*, et il faut accepter ses conclusions sur les faits que l'intimé n'a pas reçu, le 29 juin 1981, la notification du montant des prestations qu'il lui restait à rembourser.

<sup>h</sup> En créant une telle présomption légale, l'objet du paragraphe 120(2) est de dispenser la Commission, par la production d'un tel certificat, de l'obligation de prouver par témoins et par le dépôt du

<sup>15</sup> Voir la décision du 28 mars 1980, du juge Addy, siégeant comme juge-arbitre dans l'affaire *Donald Filion*, CUB 5730, qui a jugé qu'un certificat émis en vertu du paragraphe 120(2) n'était pas concluant.

<sup>16</sup> *Le Petit Robert*.

<sup>17</sup> *The Shorter Oxford Dictionary*.



postal receipt to prove that the letter in question was mailed, and to increase the burden of proof on an addressee who claims that he did not receive it, or received it later than in the ordinary course of the mails. In a large majority of cases in which the Commission must notify claimants of its decisions (eg., subsections 53(3); 54(2)), it should not encounter insurmountable administrative problems, given the obligation imposed on claimants to supply the Commission with the mailing address of their normal place of residence (subsection 55(9)), failing which they are not entitled to benefit (subsection 55(1)). The case at bar, however, truly fell outside of the ordinary, as the Commission's witness testified at trial. It knew as early as September 1977 when the criminal charges were laid that the respondent and his accomplice had defrauded it of a substantial sum. It became certain of this in October 1978, when he pleaded guilty, and further in April 1979, when he was sentenced to repay the sum of \$15,000 to it.

In the circumstances, the Commission had the obligation in June 1981 to ensure that it had the respondent's correct address in order to notify him, within the prescribed time, of the amount that he still had to repay. It was claiming from him the balance of the benefits that had been paid to him several years earlier. The respondent had ceased to receive benefit, although he had done it illegally, since the month of March 1976. He was no longer a claimant of benefit, but rather had for a long time been a debtor of the Commission. A debtor is not required to pursue his creditor in order to notify it of his changes or address. It was up to the Commission to exercise diligence and to give the required notification by mail in good time at the respondent's places of residence and domicile, or by any other effective means.

The respondent received benefit from September 1974 to March 1976. In accordance with the second paragraph of Article 1161 of the *Civil Code of Lower Canada*,<sup>18</sup> the Commission imputed the sum received under the restitution order made by the Court of Sessions of the Peace at

<sup>18</sup> 1161. . . .

If the debts be of like nature and equally burdensome, the imputation is made upon the oldest.

récépissé postal, la mise à la poste de l'envoi dont il s'agit et d'alourdir le fardeau de la preuve incombant au destinataire qui prétendrait ne pas l'avoir reçu ou l'avoir reçu en dehors des délais normaux de livraison du courrier. Dans la grande majorité des cas où la Commission doit notifier ses décisions aux prestataires (v.g. paragraphes 53(3); 54(2)), elle ne devrait pas rencontrer de problèmes administratifs insurmontables, vu l'obligation imposée à ces derniers de lui fournir l'adresse postale de leur résidence habituelle (paragraphe 55(9)), à défaut de quoi ils se rendent inadmissibles au bénéfice des prestations (paragraphe 55(1)). Le cas sous étude, cependant, sortait vraiment de l'ordinaire, comme en a témoigné à l'enquête le témoin de la Commission. Elle savait que l'intimé et sa complice l'avaient fraudé pour une somme substantielle dès le mois de septembre 1977 lors du dépôt des plaintes criminelles. Elle en a acquis la certitude en octobre 1978, lorsqu'il a reconnu sa culpabilité et encore davantage en avril 1979, lorsqu'il a été condamné à lui restituer la somme de 15 000 \$.

Dans les circonstances, la Commission se devait de s'assurer, en juin 1981, de la bonne adresse de l'intimé pour l'aviser dans le délai prescrit, du montant qu'il avait encore à rembourser. Elle lui réclamait le solde des prestations qu'elle lui avait versées plusieurs années auparavant. L'intimé avait cessé de recevoir des prestations, fut-ce illégalement depuis le mois de mars 1976. Il n'était plus bénéficiaire de prestations mais un débiteur de la Commission depuis longtemps. Un débiteur n'est pas obligé de pourchasser son créancier pour l'aviser de ses changements d'adresses. Il appartenait à la Commission de faire diligence et d'effectuer par la poste la notification requise en temps utile aux lieux de résidence et domicile de l'intimé ou de toute autre manière efficace.

L'intimé a reçu des prestations de septembre 1974 à mars 1976. Conformément à l'article 1161, 2<sup>e</sup> alinéa du *Code civil du Bas Canada*<sup>18</sup>, la Commission a imputé la somme reçue par suite de l'ordonnance de restitution rendue par la Cour des Sessions de la Paix à Montréal, au remboursement

<sup>18</sup> 1161. . . .

Si les dettes sont de même nature et également onéreuses, l'imputation se fait sur la plus ancienne.

Montréal to repayment of the weeks of benefit from September 1974 to June 1975. The notification of the balance to be repaid therefore had to be given before March 1982. The notice of June 29, 1981 was, as we have seen, ineffective. The first notice of default sent by the appellant, this time to the respondent's correct address, reached him only on May 15, 1984, informing him of the amount claimed from him. Like the Trial Judge, I believe that the failure to notify him within the time prescribed in section 57 was fatal to the Commission's right to recover under the *Unemployment Insurance Act, 1971* which it wished to exercise. In so doing, as the Trial Judge expressed it, the Commission "lost its right of action".

We should add, however, what the Judge had stated earlier [at page 83]:

What makes the present situation especially complicated is that, in order to interrupt the prescription and to validly initiate the machinery for reconsideration contained in s. 57, the Commission must notify a person who has been overpaid benefits of his obligation to reimburse them.

This is not a correct statement. The notification referred to here clearly has nothing to do with the triggering of the review process contained in section 57; it is of relevance only in determining the starting point of the only true prescription, set out in subsection 49(4) of the Act. This passage leaves the impression that this is a single twelve-year prescription period which must be interrupted half-way through by the notification, so as to preserve both the power to reconsider under section 57 and the right to recover under section 49.

Rather, these are two different and independent processes, each of which carries with it its own procedures. The combined effect of subsections 57(1) and 57(6) is that from the time when the benefit was paid the Commission has three or six years, depending on the case, in which to reconsider applications, decide entitlement to benefit, calculate the amount to be repaid and notify the claimant of its decision. All these conditions must be met within the prescribed delays in order to complete the process of reconsideration of claims for benefit so as to be able to proceed to the next stage, recovery of the debt. There can be no hiatus between the two. The wording of sections 49 and 57 does not permit us to think that the Commission can validly fulfill its obligation to notify the claimant outside the time limits set out in

des semaines de prestation de septembre 1974 à juin 1975. La notification du solde à rembourser devait donc se faire avant le mois de mars 1982. Celle du 29 juin 1981 a été comme on l'a vu, inefficace. Ce n'est que le 15 mai 1984 que la première mise en demeure de l'appelante, envoyée cette fois à la bonne adresse de l'intimé a atteint ce dernier et l'a informé du montant qu'on lui réclamait. J'estime, comme le premier juge, que le défaut de notifier dans le délai imparti par l'article 57 était fatal au droit de recouvrement que la Commission avait et qu'elle a voulu exercer en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Ce faisant, selon l'expression du premier juge, elle « a perdu son droit d'agir ».

Il faut ajouter cependant que le juge avait préalablement déclaré [à la page 83]:

Ce qui complique singulièrement les choses ici, c'est que la Commission doit, pour interrompre la prescription et valablement mettre en marche le mécanisme de révision prévu à l'art. 57, notifier la personne qui a reçu des prestations en trop de l'obligation de rembourser.

Cet énoncé est inexact. La notification dont on parle ici n'a évidemment rien à voir avec le déclenchement du processus de révision de l'article 57; celle n'a de pertinence que pour la détermination du point de départ du seul véritable délai de prescription établi au paragraphe 49(4) de la Loi. On laisse ainsi à penser qu'il s'agit ici d'une prescription unique de douze ans qui doit être interrompue à mi-temps par la notification de façon à préserver et le pouvoir de réexamen de l'article 57 et le droit au recouvrement de l'article 49.

Il s'agit plutôt de deux processus différents et autonomes, assortis chacun de ses propres modalités d'exercice. Par l'effet combiné des paragraphes 57(1) et 57(6), à compter du moment où des prestations ont été payées, la Commission dispose d'un délai de trois ou six ans selon le cas pour réexaminer les demandes, décider de l'admissibilité aux prestations, faire le calcul de la somme à rembourser et notifier le prestataire de sa décision. Toutes ces conditions doivent être accomplies à l'intérieur de ces délais pour compléter le processus de réexamen des demandes de prestations afin de pouvoir procéder à l'étape suivante du recouvrement de la dette. Et il ne saurait y avoir de hiatus entre les deux. Le libellé des articles 49 et 57 n'autorise pas à penser que la Commission puisse valablement remplir son obligation de notifier le

subsections 57(1) and 57(6). If it were otherwise, the Commission could extend its right to recover the debt for overpayment forever, at its leisure, beyond the limits provided in sections 49 and 57 of the Act. In order to defer the starting point of the prescription set out in subsection 49(4) of the Act, which extinguishes the debt, to suit itself the Commission would have only to not notify the claimant, and thereby render its debt subject to almost no prescription, or subject to a longer prescription period than that set out in the same subsection. Because any reconsideration of claims for benefit and any decision that a claimant was not entitled to benefit made after the expiry of these prescriptions would be invalid, its failure to notify the claimant at the proper time has the same effect. It must be treated in the same way: the right of action to recover the debt is compromised and can no longer be exercised according to the procedures set out in the Act. Otherwise, the words found in subsection 57(1), "the Commission shall calculate the amount that was so received . . . and notify the claimant of its decision", would mean absolutely nothing.

The obligation to repay the overpayment is created by subsection 49(1). However, as appears clearly in subsections 49(4), 57(3) and 57(5), this obligation in fact arises only when the Commission notifies the claimant of the amount that he must repay under section 49, which it has calculated under subsection 57(1). It is at this point that the debt becomes liquid and payable. If the claimant's obligation to repay arises at that point so, as a corresponding and necessary consequence, does the right of the Commission to recover the debt arise at the same point. The date on which the Commission notifies the claimant of the amount to be repaid determines the starting point of the prescription for recovery of the debt. Accordingly, the obligation to notify, imposed on the Commission by section 57, and the right to recover, granted to it by section 49, are necessarily interdependent. In the absence of notification, the claimant has no obligation to repay and the Commission has no right of action. Late notice under section 57 will have the same effect, of barring and rendering null any remedy exercised under section 49 of the Act.

prestataire, passé les délais mentionnés aux paragraphes 57(1) et 57(6). S'il en était autrement, elle pourrait prolonger à l'infini et à loisir son droit de recouvrer sa créance pour un trop-perçu, en dehors des cadres prévus aux articles 49 et 57 de la Loi. Pour différer à son gré le point de départ de la prescription extinctive de la dette établie au paragraphe 49(4) de la Loi, elle n'aurait qu'à ne point notifier le prestataire, rendant ainsi sa créance presque imprescriptible, ou prescriptible pour une période plus longue que celle mentionnée au même paragraphe. Comme seraient invalides tout nouvel examen des demandes de prestations fait et toute décision d'inadmissibilité aux prestations prise après l'expiration de ces délais, son défaut de notifier le prestataire en temps utile a le même effet. Il doit recevoir la même sanction: le droit d'action pour recouvrer la créance est compromis et il ne peut plus être exercé conformément aux procédures prévues par la Loi. Autrement, ne voudraient absolument rien dire les mots que l'on retrouve au paragraphe 57(1): «la Commission doit calculer la somme payée . . . et notifier sa décision au prestataire».

L'obligation de rembourser le trop-perçu est créée par le paragraphe 49(1). Cependant, comme il apparaît clairement des paragraphes 49(4), 57(3) et 57(5), cette obligation ne naît vraiment que lorsque la Commission notifie au prestataire la somme qu'il doit rembourser en vertu de l'article 49 et qu'elle a calculée conformément au paragraphe 57(1). C'est à ce moment que la dette devient liquide et exigible. Si l'obligation de rembourser naît alors pour le prestataire, ainsi en contrepartie et par voie de conséquence nécessaire au même moment naît le droit de recouvrement de la créance en faveur de la Commission. La date à laquelle la Commission avise le prestataire du montant à rembourser fixe le point de départ du délai de la prescription pour le recouvrement de la dette. D'où l'interdépendance essentielle entre l'obligation de notifier, imposée à la Commission par l'article 57 et son droit au remboursement qui lui est accordé par l'article 49. Sans notification, il n'y a pas d'obligation de rembourser pour le prestataire ni de droit d'action pour la Commission. Une notification tardive aux désirs de l'article 57 aura le même effet de rendre caduc et périmé le recours exercé en vertu de l'article 49 de la Loi.

Further in his judgment, the Trial Judge himself corrected his misunderstanding, referred to above, of the elements of the decision-making process under section 57 in relation to the process for recovering the debt under section 49. In properly rejecting the respondent's argument that the notification had been given by filing charges before the criminal court in Montréal in September 1977, and that accordingly the prescription expired on September 26, 1983, he wrote [at page 83]:

... he should first have made certain that the Commission had reconsidered the claims for benefits within the specified time ... Thus, in order for the recovery procedure to be initiated, the Commission must first advise a person who has received benefits to which he is not entitled that his benefit periods have been cancelled and as to the amount which is repayable.

The conclusions of the judgment *a quo* must be affirmed.

However, there remains the statement of the Trial Judge which appears both in the reasons and in the judgment itself, to the effect that the respondent no longer owes anything to the appellant. If this statement is taken within the limited context of the action before him, it is not incorrect to say that the respondent no longer owes anything to the Commission under the terms of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. The action brought by the Commission under that Act failed because of the procedural errors it made; it has lost its right of action and cannot take action against him again under the *Unemployment Insurance Act, 1971*. We do not have to decide in the present appeal whether the Commission had, still has or still retains a remedy against the respondent before the ordinary courts at common law. In the event that the Trial Judge's statement was too general in scope and exceeded the limits of the action, it should be stricken so as not to prejudge this issue beforehand.

I would allow the appeal in part, solely in order to amend the judgment of the Trial Division by striking the words "and declare that he owes nothing further to the defendant", so that it should now read as follows:

I allow the action by the plaintiff for a declaratory judgment. The attachments made by the defendant in the case at bar are declared to be unlawful and are set aside accordingly. Each party shall pay its own costs.

Plus loin dans son jugement, le premier juge a lui-même corrigé son erreur de perception, mentionnée ci-haut, des éléments du processus décisionnel de l'article 57 par rapport au processus du recouvrement de la dette de l'article 49. En rejetant avec raison la prétention de l'intimé à l'effet que la notification avait été effectuée par le dépôt des plaintes devant la Cour criminelle à Montréal en septembre 1977 et que partant la prescription était acquise le 26 septembre 1983, il écrit [à la page 83]:

... il aurait d'abord fallu s'assurer que la Commission avait procédé au réexamen des demandes de prestations dans le délai imparti ... Ainsi donc, pour que le mécanisme de recouvrement puisse être mis en branle, il faut que la Commission aise d'abord la personne qui a reçu des prestations auxquelles elle n'avait pas droit de l'annulation de ses périodes de prestations et du montant à rembourser.

Les conclusions du jugement *a quo* doivent être confirmées.

Reste cependant la déclaration du premier juge apparaissant tant dans les motifs que dans le dispositif de son jugement à l'effet que l'intimé ne doit plus rien à l'appelante. Si cette affirmation reste confinée aux cadres restreints de l'action dont il était saisi, il n'est pas inexact de dire que l'intimé ne doit plus rien à la Commission aux termes de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Le recours que cette dernière a institué en vertu de cette Loi a achoppé pour vice de procédure; elle a perdu son droit d'action et ne peut le poursuivre de nouveau sous le couvert de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Nous n'avons pas à décider dans le présent appel si la Commission avait, a encore ou conserve toujours un recours contre l'intimé devant les tribunaux ordinaires en vertu du droit commun. Pour le cas où la déclaration du premier juge aurait une portée par trop générale qui dépasserait les cadres du litige, il y aurait lieu de la biffer façon à ne pas préjuger d'avance de cette question.

Je maintiendrais l'appel en partie à la seule fin de modifier le jugement de la Division de première instance pour y biffer les mots «et déclare que ce dernier ne doit plus rien à la défenderesse» de façon à ce qu'il se lise maintenant comme suit:

J'accueille l'action en jugement déclaratoire du demandeur. Les saisies-arrêts en mains tierces opérées en l'espèce par la défenderesse sont déclarées illégales et par le fait même annulées. Chaque partie supportera ses dépens.

For the rest, I would dismiss the appeal with costs to the respondent.

\* \* \*

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

DESJARDINS J.: I have had the advantage of reading the reasons written by my brothers Marceau and Lacombe JJ.

I believe that my brother Lacombe J. is correct in making the distinction that exists in English between the words "proof" and "evidence". I find no fault with his interpretation of the English expression "is evidence that the notice . . . was received": subsection 120(2) of the Act. (See *Black's Law Dictionary*, 5th ed., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979; *Bouvier's Law Dictionary*, 8th ed., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1914; B. W. Pope, *Legal Definitions*, Chicago: Callaghan Co., 1920). However, my analysis of the French phrase "*fait foi de sa réception*" leads me to a different conclusion.

The expression "*faire foi*" is defined as follows in the *Dictionnaire des expressions juridiques*, H. Rolland and L. Boyer, L'Hermès, 1983:

*Faire preuve par soi-même, sans qu'il soit besoin d'établir le titre par d'autres moyens.*

[TRANSLATION] Be proof in itself, without the need to establish the title by other means.

The *Dictionnaire des expressions et locutions françaises*, Le Robert, 1984, states that this expression means:

*démontrer, prouver la véracité d'une assertion, d'un document, etc. . . . Signifie proprement "créer la conviction".*

[TRANSLATION] show, prove the truth of a statement, a document, and so on . . . Properly speaking, "create the conviction".

Finally, we should note that *Le Grand Robert de la langue française*, vol. 4, 1986, states:

*. . . démontrer la véracité, porter témoignage, donner force probante. → Prouver, témoigner. L'acte authentique fait foi de la convention (→ Authenticité). Les copies du titre original peuvent faire foi dans certaines conditions. J'ai bien reçu votre lettre à la date indiquée, le cachet de la poste en fait foi.*

[TRANSLATION] . . . show the truth, bear witness, give probative force. → **Prove, testify.** An authentic writing is proof of the agreement (→ **Authenticity**). Copies of the original title may

Pour le reste, je rejetterais l'appel avec dépens en faveur de l'intimé.

\* \* \*

*a Voici les motifs du jugement rendus en français par*

LE JUGE DESJARDINS: J'ai eu l'avantage de lire les motifs rédigés par mes collègues MM. les juges Marceau et Lacombe.

J'estime que mon collègue M. le juge Lacombe a raison de soulever la distinction qu'il y a en anglais entre les mots «*proof*» et «*evidence*». Je ne trouve rien à redire à l'interprétation qu'il donne à l'expression anglaise «*is evidence that the notice . . . was received*»: paragraphe 120(2) de la Loi. (Voir *Black's Law Dictionary*, 5<sup>e</sup> éd., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979; *Bouvier's Law Dictionary*, 8<sup>e</sup> éd., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1914; B. W. Pope, *Legal Definitions*, Chicago: Callaghan Co., 1920). Toutefois, une analyse de la locution française «*fait foi de sa réception*» m'amène à conclure différemment.

*e* L'expression «*faire foi*» est définie comme suit dans le *Dictionnaire des expressions juridiques*, (H. Rolland et L. Boyer), L'Hermès, 1983:

*Faire preuve par soi-même, sans qu'il soit besoin d'établir le titre par d'autres moyens.*

[TRANSLATION] Be proof in itself, without the need to establish the title by other means.

Quant au *Dictionnaire des expressions et locutions françaises*, Le Robert, 1984, il y est énoncé que cette même locution signifie:

«*démontrer, prouver la véracité d'une assertion, d'un document, etc.*». Signifie proprement «*créer la conviction*».

[TRANSLATION] show, prove the truth of a statement, a document, and so on . . . Properly speaking, "create the conviction".

En dernier lieu, rappelons ce qu'en dit *Le Grand Robert de la langue française*, tome 4, 1986:

*i* . . . démontrer la véracité, porter témoignage, donner force probante. → **Prouver, témoigner.** L'acte authentique fait foi de la convention (→ **Authenticité**). Les copies du titre original peuvent faire foi dans certaines conditions. J'ai bien reçu votre lettre à la date indiquée, le cachet de la poste en fait foi.

[TRANSLATION] . . . show the truth, bear witness, give probative force. → **Prove, testify.** An authentic writing is proof of the agreement (→ **Authenticity**). Copies of the original title may

be proof in certain circumstances. I did receive your letter on the date indicated, as the postmark proves.

In short, contrary to the expression "is evidence of", the phrase "*fait foi de*" clearly conveys the meaning that the certificate of the Commission to the effect that the notice of overpayment was sent by mail constitutes, in itself, evidence that the notice was received, without further proof thereof.

At this point, another problem arises. When we are faced with a bilingual text and the two versions call for a different interpretation, which do we choose? Before we enter further into this discussion, we would recall the words of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2:

8. (1) In construing an enactment, both its versions in the official languages are equally authentic.

(2) In applying subsection (1) to the construction of an enactment,

(a) where it is alleged or appears that the two versions of the enactment differ in their meaning, regard shall be had to both its versions so that, subject to paragraph (c), the like effect is given to the enactment in every part of Canada in which the enactment is intended to apply, unless a contrary intent is explicitly or implicitly evident;

(b) subject to paragraph (c), where in the enactment there is a reference to a concept, matter or thing the reference shall, in its expression in each version of the enactment, be construed as a reference to the concept, matter or thing to which in its expression in both versions of the enactment the reference is apt;

(c) where a concept, matter or thing in its expression in one version of the enactment is incompatible with the legal system or institutions of a part of Canada in which the enactment is intended to apply but in its expression in the other version of the enactment is compatible therewith, a reference in the enactment to the concept, matter or thing shall, as the enactment applies to that part of Canada, be construed as reference to the concept, matter or thing in its expression in that version of the enactment that is compatible therewith; and

(d) if the two versions of the enactment differ in a manner not coming within paragraph (c), preference shall be given to the version thereof that, according to the true spirit, intent and meaning of the enactment, best ensures the attainment of its objects.

The leading decision on the interpretation of this provision is still *R. v. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 S.C.R. 865. In that case, the Supreme Court was asked to consider the meaning to be given to the expression "disposed of" and the word "*aliénés*", which appear in subsection 1100(2) of the *Income Tax Regulations*. At pages

Bref, au contraire de l'expression "*is evidence of*", la locution "*fait foi de*" laisse clairement entendre que le certificat de la Commission attestant de l'expédition par la poste de l'avis de trop-payé constitue, en lui-même, preuve de la réception dudit avis et ce, sans qu'il soit besoin d'établir cette réception par d'autres moyens.

Dès lors, un problème se pose. Face à un texte bilingue dont les deux versions appellent une interprétation différente, laquelle choisir? Avant de nous engager plus avant dans cette discussion, rappelons le libellé de l'article 8 de la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, c. O-2:

8. (1) Dans l'interprétation d'un texte législatif, les versions des deux langues officielles font pareillement autorité.

(2) Pour l'application du paragraphe (1) à l'interprétation d'un texte législatif,

a) lorsqu'on allègue ou lorsqu'il apparaît que les deux versions du texte législatif n'ont pas le même sens, on tiendra compte de ses deux versions afin de donner, sous toutes réserves prévues par l'alinéa c), le même effet au texte législatif en tout lieu du Canada où l'on veut qu'il s'applique, à moins qu'une intention contraire ne soit explicitement ou implicitement évidente;

b) sous toutes réserves prévues à l'alinéa c), lorsque le texte législatif fait mention d'un concept ou d'une chose, la mention sera, dans chacune des deux versions du texte législatif, interprétée comme une mention du concept ou de la chose que signifient indifféremment l'une et l'autre version du texte législatif;

c) lorsque l'expression d'un concept ou d'une chose, dans l'une des versions du texte législatif, est incompatible avec le système juridique ou les institutions d'un lieu du Canada où l'on veut que ce texte s'applique mais que son expression dans l'autre version du texte est compatible avec ce système ou ces institutions, une mention du concept ou de la chose dans le texte sera, dans la mesure où ce texte s'applique à ce lieu du Canada, interprétée comme une mention du concept ou de la chose, exprimée dans la version qui est compatible avec ce système ou ces institutions; et

d) s'il y a, entre les deux versions du texte législatif, une différence autre que celle mentionnée à l'alinéa c), on donnera la préférence à la version qui, selon l'esprit, l'intention et le sens véritable du texte, assure le mieux la réalisation de ses objets.

L'arrêt de principe concernant l'interprétation de cette disposition demeure encore *R. c. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 R.C.S. 865. En l'espèce, la Cour suprême devait se pencher sur le sens à donner à l'expression "*disposed of*" et au mot "*aliénés*" apparaissant au paragraphe 1100(2) des *Règlements de l'impôt sur le revenu*. Aux

871 and 872 of the judgment, Pratte J. laid the foundation of the interpretation that should be given to section 8 of the *Official Languages Act*, *supra*:

I do not believe that s. 8(2)(b) of the *Official Languages Act* is of much assistance to respondent. The rule therein expressed is a guide; it is one of several aids to be used in the construction of a statute so as to arrive at the meaning which, "according to the true spirit, intent and meaning of an enactment, best ensures the attainment of its objects" (s. 8(2)(d)). The rule of s. 8(2)(b) should not be given such an absolute effect that it would necessarily override all other canons of construction. In my view therefore the narrower meaning of one of the two versions should not be preferred where such meaning would clearly run contrary to the intent of the legislation and would consequently tend to defeat rather than assist the attainment of its objects.

One of the most important rules to be followed in the interpretation of a particular provision of a statute was expressed as follows by Lord Herschell in *Colquhoun v. Brooks* [(1989) 14 A.C. 493], at p. 506:

It is beyond dispute, too, that we are entitled and indeed bound when construing the terms of any provision found in a statute to consider any other parts of the Act which throw light upon the intention of the legislature and which may serve to shew that the particular provision ought not to be construed as it would be if considered alone and apart from the rest of the Act.

And, in *Canada Sugar Refining Company, Limited v. The Queen* [[1898] A.C. 735], Lord Davey said at p. 741:

... Every clause of a statute should be construed with reference to the context and the other clauses of the Act, so as, so far as possible, to make a consistent enactment of the whole statute or series of statutes relating to the subject-matter.

Clearly, this basic rule of statutory construction is still in effect; it has not been repealed by the enactment of s. 8 of the *Official Languages Act*. [My emphasis.]

In short, the most restrictive version should not necessarily be adopted if, in light of all of the provisions of the legislation in question as a whole, the conclusion is reached that it "would clearly run contrary to the intent of the legislation and would consequently tend to defeat rather than assist the attainment of its objects": *BCN, supra*, at page 872.

In *Food Machinery Corp. v. Registrar of Trade Marks*, [1946] 2 D.L.R. 258 (Ex. Ct.), Thorson J. had to decide a problem that was broadly similar to the one facing us here. In that case, the French and English versions of subsection 26(2) of *The Unfair Competition Act, 1932*, S.C. 1932, c. 38, supported both of the two irreconcilable interpretations. The solution then proposed by Thorson J.

pages 871 et 872 du jugement, M. le juge Pratte a jeté les bases de l'interprétation que devait recevoir l'article 8 de la *Loi sur les langues officielles*, *supra*:

a Je ne pense pas que l'al. 8(2)(b) de la *Loi sur les langues officielles* soit d'un grand secours à l'intimée. La règle prescrite par cet alinéa n'est qu'un guide parmi plusieurs autres, dont il faut se servir pour rechercher le sens d'une loi qui, «selon l'esprit, l'intention et le sens véritables du texte, assure le mieux la réalisation de ses objets» (al. 8(2)(d)). La règle de l'al. 8(2)(b) n'est pas absolue au point d'automatiquement l'emporter sur tous les autres principes d'interprétation. J'estime donc qu'il ne faut pas retenir la version la plus restrictive si elle va clairement à l'encontre du but de la loi et compromet la réalisation de ses objets au lieu de l'assurer.

c Lord Herschell a formulé, dans l'arrêt *Colquhoun v. Brooks* [(1889), 14 A.C. 493], l'une des règles cardinales d'interprétation d'un texte législatif; il a écrit à la p. 506:

d [TRADUCTION] En outre, nous avons indiscutablement le droit et, en réalité, le devoir d'interpréter une disposition législative en tenant compte de toutes les autres dispositions de la loi qui précisent l'intention du législateur et tendent à montrer qu'une disposition ne doit pas recevoir la même interprétation que si elle était considérée isolément et indépendamment du reste.

e Dans l'arrêt *Canada Sugar Refining Company, Limited v. The Queen*, [[1898] A.C. 735], lord Davey a déclaré à la p. 741:

f [TRADUCTION] ... Chaque article d'une loi doit s'interpréter en regard du contexte et des autres articles de la loi de sorte que, dans la mesure du possible, l'ensemble de la loi ou des lois connexes forme un tout logique.

g Il ne fait aucun doute que cette règle fondamentale d'interprétation législative subsiste et n'est pas mise de côté par l'art. 8 de la *Loi sur les langues officielles*. [Je souligne.]

h En somme, ce n'est pas nécessairement la version la plus restrictive qui devra être adoptée si, à la lumière de l'ensemble des dispositions de la législation en litige, on en arrive à la conclusion qu'elle «va clairement à l'encontre du but de la loi et compromet la réalisation de ses objets au lieu de l'assurer.»: *BCN, supra*, à la page 872.

i Dans l'arrêt *Food Machinery Corp. v. Registrar of Trade Marks*, [1946] 2 D.L.R. 258 (C. de l'É.), M. le juge Thorson s'est vu confronté à un problème qui s'apparente grandement au nôtre. Dans cette affaire, les versions française et anglaise du paragraphe 26(2) de la *Loi sur la concurrence déloyale, 1932*, S.C. 1932, chap. 38 appuyaient toutes deux des interprétations inconciliables. La

(at page 263) seems to foreshadow what was later said by Pratte J. in *BCN*, *supra*:

The grammatical meaning of the French text appears to be clear and accords with the appellant's construction. My own opinion of the English text is that its meaning is also clear, but two constructions of it have been advanced, one of which is objectionable and the other free from objection. Quite frequently the French and English texts of a statute are compared with one another with a view to clarifying its meaning, for Parliament speaks in two languages each entitled to equal respect. I have not been able to find any authority on the specific question that has arisen in this appeal; if there is any ambiguity it is because of the divergence between the two texts, and it seems to me that the Court should deal with the matter as it would deal with any other question of ambiguity, namely, seek to ascertain the true intent of Parliament, following the guidance of the canons of construction recognized as applicable in such cases. Under the circumstances, it would, I think, be sound to hold that where two constructions are advanced for either the French or English text of a statute, one subject to objection and the other free from it, that construction which is free from objection, according to the recognized canons of construction, should be adopted, even although the language of the other text is at variance with it and in accord with the objectionable construction; the objectionable construction is not rendered free from objection by reason of such accord and is not entitled to any support from it. [My emphasis.]

In the case at bar, following an examination of the various provisions of the Act, Lacombe J. stated that he was convinced that subsection 120(2) established a *juris tantum* presumption. I think otherwise. The *Unemployment Insurance Act, 1971* is social legislation, which must be construed broadly and liberally: *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513, at page 559; *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2, at page 10; *Rose* (1981) CUB 6266 and *Miedus* (1983) CUB 7983. We would note, however, that this rule was stated in the context of actions dealing with a person's entitlement to benefit and not with the application of the administrative provisions of the Act. It appears to me to be entirely appropriate that the substantive provisions of this legislation be construed liberally because, as Wilson J. stated, "the overall purpose of the Act is to make benefits available to the unemployed": *Abrahams, supra*, at page 10. Nonetheless, the sections contained in Part V of the Act are in no way connected with a person's right to receive benefit. Rather, they deal with the establishment of an administrative mechanism for effectively implementing the legislative policy.

solution que proposa alors M. le juge Thorson (à la page 263) semble être une prescience de ce qu'énoncera plus tard M. le juge Pratte dans l'arrêt *BCN*, *supra*:

<sup>a</sup> [TRADUCTION] Le sens grammatical du texte français semble être clair et conforme à l'interprétation de l'appelante. À mon avis, le sens du texte anglais est également clair, mais on l'a interprété de deux façons, l'une étant contestable et l'autre à l'abri de toute contestation. Il arrive souvent que l'on compare les versions française et anglaise d'une loi en vue d'en clarifier le sens, vu que le législateur s'exprime dans les deux langues officielles qui ont la même valeur. Je n'ai pu trouver de jurisprudence sur cette question particulière qui s'est posée dans le présent appel; s'il y a ambiguïté, elle est due à la divergence entre les deux textes et il me semble que la Cour devrait statuer sur la question comme elle le ferait pour toute autre question ambiguë, c'est-à-dire en cherchant à connaître la véritable intention du législateur, en suivant les principes d'interprétation reconnus dans ces cas. Dans les circonstances, je crois qu'il serait sage de statuer que lorsqu'il existe deux interprétations pour le texte français ou le texte anglais d'une loi dont l'une est contestable et l'autre à l'abri de toute contestation, celle qui est incontestable selon les principes d'interprétation reconnus devrait être adoptée, même si le libellé de l'autre texte va à son encontre et est conforme à l'interprétation contestable; cette dernière n'est pas pour autant soustraite à la contestation en raison d'une telle conformité et ne permet pas de l'invoquer. [C'est moi qui souligne.]

<sup>e</sup> En l'espèce, suite à un examen des différentes dispositions de la Loi, M. le juge Lacombe s'est déclaré convaincu que le paragraphe 120(2) établissait une présomption *juris tantum*. Je pense autrement. La *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* est une loi à portée sociale à laquelle il faut donner une interprétation large et libérale: *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513 à la page 559; *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2, à la page 10; *Rose* (1981) CUB 6266 et *Miedus* (1983) CUB 7983. Notons toutefois que cette règle a été énoncée dans le contexte de litiges portant sur l'admissibilité d'une personne au bénéfice des prestations et non sur l'application des dispositions administratives de la Loi. Que les dispositions substantives de cette législation soient interprétées libéralement m'apparaît tout à fait à propos puisque, comme le disait M<sup>me</sup> le juge Wilson, «le but général de la Loi est de procurer des prestations aux chômeurs»: *Abrahams, supra*, à la page 10. Néanmoins, les articles figurant à la Partie V de la Loi ne portent aucunement sur le droit d'une personne au bénéfice des prestations. Ils visent plutôt l'établissement d'un mécanisme administratif permettant d'assurer la



There is no need for these provisions to be interpreted in such a way as, in the event of ambiguity in the text, systematically to favour the claimant.

The Canada Employment and Immigration Commission each year handles innumerable claims for benefit. It must also send a host of things by mail. If we read section 120 of the Act, it is clear that the intention of the legislator is to facilitate the task of the Commission when the time comes for it to establish the authenticity of documentary evidence. If, as I believe, Parliament really wanted to achieve this objective, why would it have been content to enact a *juris tantum* presumption? Sending a letter by ordinary mail constitutes in itself a simple presumption that the letter was received. Parliament is presumed not to speak and say nothing, and so why would it be satisfied with repeating what was already the case? In so acting, would it have achieved the goal that it had set, to facilitate the task of the Commission? All these reasons lead me to conclude that subsection 120(2) of the Act is necessarily intended to create a *juris et de jure* presumption. The French version of the Act appears to me to translate the intention of the legislator with greater precision than does the English version. Furthermore, the presumption only operates "in the ordinary course of the mails". Subsection 120(2) therefore allows for circumstances that might prevent the application of the presumption to be argued.

Like my brother Marceau J., I believe that this presumption cannot be applied if the address on the notification is not the claimant's address. In the case at bar, this presumption did not operate, because the respondent no longer lived at the address shown on the notification sent to him by the Commission on June 29, 1981.

The essential question to be determined, however, is whether the Commission could have relied on the provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* when on March 28, 1985 it registered a certificate in the Federal Court of Canada establishing that the respondent owed it the sum of \$15,726.42, and when on May 8, 1985 it applied to

mise en œuvre efficace de la politique législative. Nul besoin ne se fait sentir d'accorder à ces dispositions une interprétation qui, en cas d'ambiguïté du texte, favoriserait systématiquement le prestataire.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada manipule chaque année un nombre incalculable de demandes de prestations. Elle doit en outre procéder à une multitude d'envois postaux. Une lecture de l'article 120 de la Loi démontre clairement que l'intention du législateur est de faciliter la tâche de la Commission lorsque arrive le moment pour elle d'établir l'authenticité d'une preuve documentaire. Si, comme je le pense, le Parlement désirait réellement atteindre cet objectif, pourquoi se serait-il contenté d'édicter une présomption *juris tantum*? L'envoi d'une lettre par courrier régulier constitue en soi une présomption simple à l'effet que ladite missive a été reçue. Étant présumé ne pas parler pour ne rien dire, pourquoi le Parlement se serait-il contenté de répéter ce qui prévalait déjà? En agissant de la sorte, aurait-il atteint le but qu'il s'était fixé, soit de faciliter la tâche de la Commission? Toutes ces raisons m'amènent à conclure que le paragraphe 120(2) de la Loi vise nécessairement à la création d'une présomption *juris et de jure*. La version française de la Loi m'apparaît traduire l'intention du législateur avec plus d'exactitude que ne le fait la version anglaise. D'ailleurs la présomption ne joue que «dans les délais normaux de la livraison du courrier». Le paragraphe 120(2) permet donc que soient soulevées des circonstances qui peuvent empêcher l'application de la présomption.

Je pense comme mon collègue le juge Marceau que cette présomption ne peut recevoir application si l'adresse figurant sur la notification ne correspond pas à celle du prestataire. En l'espèce, cette présomption n'a pas joué puisque l'intimé n'habitait plus à l'adresse indiquée dans la notification que lui a envoyée la Commission le 29 juin 1981.

La question essentielle consiste cependant à déterminer si la Commission pouvait se prévaloir des dispositions de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* lorsqu'elle a fait enregistrer, le 28 mars 1985, un certificat auprès de la Cour fédérale du Canada établissant que l'intimé lui devait la somme de 15 726,42 \$ et lorsque, le 8 mai 1985,

the employer to obtain the attachable portion of the respondent Michel Brière's salary.

It will be recalled that Michel Brière received unemployment insurance benefits in fictitious names between October 1, 1974 and March 15, 1976. Criminal proceedings were brought against him on September 26, 1977. He pleaded guilty and sentence was pronounced on April 11, 1979. On September 5, 1979, the Court of Appeal of Quebec affirmed the requirement to which the Court of Sessions of the Peace had sentenced Brière, to reimburse to the Commission the sum of \$15,000, which he did. His accomplice, in another case, was required to pay \$5,000 to the Commission. Thereafter, the Commission reconsidered the claims made by Brière and notified him on June 29, 1981 that he owed the sum of \$20,572. The notice was sent to 2880 Masson Street, in Montréal. This address had been provided by Brière at the time he was sentenced. The respondent, however, was no longer living at this address when the notice was sent to him. Only on May 15, 1984, after having retained the services of a credit bureau, did the Commission reach Brière at his real address in Saint Hippolyte, Quebec. A second notice was sent to him on February 11, 1985. Receiving no reply, the Commission proceeded on March 28, 1985 to file a certificate in the Federal Court of Canada under the provisions of section 112 of the Act.

On June 29, 1981, the Commission was in a position to claim all the benefits that had been paid six years earlier, that is, the benefits paid between June 29, 1975 and March 15, 1976 (subsection 57(1) of the Act). However, the notification of June 29, 1981 did not reach the debtor. For the reasons explained above, the presumption in subsection 120(2) did not come into play. This notification of June 29, 1981 was no doubt sent in good faith. Did it, however, have any legal effect? It is here, and I say this with respect, that I cannot agree with the opinion of my brother Marceau J.

Subsection 57(1) of the Act requires the Commission to notify the claimant of its decision. The text of the Act leaves no doubt on this point (see, for example, *R. v. Varnes*, [1975] F.C. 425 (T.D.)).

elle s'adressait à l'employeur pour obtenir la partie saisissable du salaire de l'intimé Michel Brière.

Michel Brière, on se le rappelle, a reçu des prestations d'assurance-chômage sous des noms d'emprunt, entre le 1<sup>er</sup> octobre 1974 et le 15 mars 1976. Des procédures criminelles ont été intentées contre lui le 26 septembre 1977. Il plaida coupable et sentence fut prononcée le 11 avril 1979. Le 5 septembre 1979, la Cour d'appel du Québec confirmait l'obligation imposée à Brière par la Cour des Sessions de la paix de rembourser à la Commission une somme de 15 000 \$, ce qu'il fit. Sa complice, dans un autre dossier, fut appelée à verser 5 000 \$ à la Commission. Par la suite, la Commission révisa les demandes faites par Brière et le notifia le 29 juin 1981 qu'il devait la somme de 20 572 \$. L'avis fut envoyé au 2880 de la rue Masson à Montréal. Cette adresse avait été fournie par Brière lors du prononcé de sa sentence. L'intimé cependant n'habitait déjà plus cette adresse lorsque l'avis lui fut envoyé. Ce n'est que le 15 mai 1984, après avoir fait appel aux services d'un bureau de crédit que la Commission rejoignait Brière à sa véritable adresse de Saint-Hippolyte, Québec. Un deuxième avis lui fut envoyé le 11 février 1985. Ne recevant aucune réponse, la Commission procéda le 28 mars 1985 par dépôt d'un certificat devant la Cour fédérale du Canada selon les dispositions de l'article 112 de la Loi.

Le 29 juin 1981, la Commission était en mesure de réclamer toutes les prestations ayant été versées six ans auparavant, soit celles qui le furent entre le 29 juin 1975 et le 15 mars 1976 (paragraphe 57(1) de la Loi). Toutefois, la notification du 29 juin 1981 n'a pas atteint le débiteur. Pour les raisons expliquées plus haut, la présomption du paragraphe 120(2) n'a pas joué. Cette notification du 29 juin 1981 a sans doute été faite de bonne foi. A-t-elle cependant quelque valeur juridique? C'est ici, et je le dis avec respect, que je ne puis être d'accord avec l'opinion de mon collègue le juge Marceau.

Le paragraphe 57(1) de la Loi oblige la Commission à notifier le prestataire de sa décision. Le texte de loi ne fait aucun doute à ce sujet (voir à titre d'exemple *R. c. Varnes*, [1975] C.F. 425 (1<sup>re</sup> inst.)).

Does the time limit of thirty-six or seventy-two months referred to in subsections 57(1) and (6) of the Act apply to the notification? My answer is that it does. Subsection (1) of section 57 provides for four operations. The Commission may at any time in a specific period reconsider and, if it decides that a person has received money for which he was not qualified or has not received money to which he was entitled, it must calculate the amount due or payable and notify the claimant. I could not apply the thirty-six or seventy-two month limit simply to the reconsideration and not apply it to the decision, the calculation and the notification. Nor could I apply the thirty-six or seventy-two month limit to the reconsideration and the decision and not apply it to the calculation and the notification. I read subsections (1) and (6) of section 57 as a whole. The Commission has from thirty-six to seventy-two months to reconsider a claim, and if, during this period, it decides that an amount of money is owing to it or is payable by it, as the case may be, it must, still within this period, calculate this amount and notify the claimant of its decision. The contrary opinion would have it that the period of time established by subsection 57(1) applies only to the reconsideration and the decision, and that the Commission has any amount of time to calculate and notify. If this were the case, the Commission would have a floating period, at its leisure, before the starting point of the period it is allowed for recovery of its debt (subsections 57(5) and 49(4)). I cannot believe that this was the intention of Parliament.

I must therefore conclude, following the example of my brother Lacombe J., that it was impossible for the Commission to rely on the provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* in order to obtain repayment from Mr. Brière of the overpayment in question, because the notification sent on June 29, 1981 did not reach the debtor and the notification sent on May 15, 1984 was out of time.

It is certain, however, that from the point at which Michel Brière collected unemployment insurance overpayments, he incurred a debt to Her Majesty as a result of his fraud, by virtue of the principles of the common law. I leave it to the courts of competent jurisdiction in this matter to

Le délai de trente-six ou soixante-douze mois mentionné aux paragraphes 57(1) et (6) de la Loi s'appliquent-ils à la notification? Je réponds par l'affirmative. Le paragraphe (1) de l'article 57 prévoit quatre opérations. La Commission peut, à tout moment, dans une période déterminée, examiner de nouveau et, si elle décide qu'une personne a reçu une somme d'argent sans justification ou n'a pas reçu une somme d'argent à laquelle elle avait droit, elle doit calculer le montant dû ou payable et notifier le prestataire. Je ne saurais appliquer la limite de trente-six ou soixante-douze mois au seul réexamen et ne pas l'appliquer à la décision, au calcul et à la notification. Je ne saurais non plus appliquer la limite de trente-six ou soixante-douze mois au réexamen et à la décision et ne pas l'appliquer au calcul et à la notification. Je lis les paragraphes (1) et (6) de l'article 57 comme un tout. La Commission a de trente-six à soixante-douze mois pour examiner de nouveau une demande, et si, durant cette période, elle décide qu'une somme lui est due ou est par elle payable, selon le cas, elle doit, toujours durant cette période, calculer cette somme et notifier sa décision au prestataire. L'opinion contraire voudrait que la période de temps fixée au paragraphe 57(1) ne s'applique que pour le réexamen et pour la décision et que la Commission ait tout le temps pour calculer et pour notifier. Si cela était, la Commission disposerait d'une période flottante à loisir avant que ne prenne naissance le point de départ de la période qui lui est allouée pour recouvrer sa dette (paragraphes 57(5) et 49(4)). Je ne puis croire que c'était là l'intention du Parlement.

Je me dois donc de conclure, à l'instar de mon collègue le juge Lacombe, à l'impossibilité pour la Commission de recourir aux dispositions de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* pour obtenir de M. Brière le remboursement du trop-payé en litige puisque la notification du 29 juin 1981 n'a pas rejoint le débiteur et que celle du 15 mai 1984 est hors délai.

Il est certain cependant que dès le moment où Michel Brière percevait en trop des prestations d'assurance-chômage, il encourait un dû à Sa Majesté, pour fraude, et ce, en vertu des principes du droit commun. Je laisse aux tribunaux compétents en cette matière le soin de décider de l'exis-

decide whether the Commission has a remedy at common law.

Like my brother Lacombe J., I would allow the appeal in part, for the sole purpose of amending the judgment of the Trial Division by striking the words "and declare that he owes nothing further to the defendant", so that that judgment now reads as follows:

I allow the action by the plaintiff for a declaratory judgment. The attachments made by the defendant in the case at bar are declared to be unlawful and are set aside accordingly. Each party shall pay its own costs.

For the rest, I would dismiss the appeal with costs to the respondent.

tence du recours que détient la Commission en vertu du droit commun.

" Tout comme mon collègue le juge Lacombe, je maintiendrais l'appel en partie à la seule fin de modifier le jugement de la Division de première instance pour y biffer les mots «et déclare que ce dernier ne doit plus rien à la défenderesse» de façon à ce que ce jugement se lise maintenant comme suit:

b J'accueille l'action en jugement déclaratoire du demandeur. Les saisies-arrêts en mains tierces opérées en l'espèce par la défenderesse sont déclarées illégales et par le fait même annulées. Chaque partie supportera ses dépens.

c Pour le reste, je rejetterais l'appel avec dépens.