

A-546-05  
2006 FCA 327

A-546-05  
2006 CAF 327

**The Attorney General of Canada** (*Applicant*)

v.

**Charles Savard** (*Respondent*)

*INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. SAVARD (F.C.A.)*

Federal Court of Appeal, Décary, Létourneau and Nadon J.J.A.—Montréal, September 14; Ottawa, October 13, 2006.

*Employment Insurance — Judicial review of Umpire's decision upholding Board of Referees's decision allowing appeal from Canada Employment Insurance Commission's decision refusing to establish benefit period for respondent because respondent not having sufficient number of hours of insurable employment as a result of a notice of serious violation issued against him — Board, Umpire, erring in holding increase in number of insurable hours pursuant to Employment Insurance Act, s. 7.1 resulting from violation inapplicable to respondent because latter not being served with notice of violation — Increase stemming from respondent's liability for violation, not from his knowledge of notice of violation — Application allowed.*

This was an application for judicial review of the decision by an Umpire upholding the decision by a Board of Referees to allow an appeal from the Canada Employment Insurance Commission and holding that the increase (from 420 hours to 630 hours) in the number of hours of insurable employment that the respondent needed to be entitled to benefits did not apply, since the respondent had not received the notice of violation that the Commission had issued against him in accordance with subsection 7.1(4) of the *Employment Insurance Act*. The respondent's violation (failing to report an income) fell under section 38 of the Act, and entitled the Commission to issue a notice of penalty and a notice of serious violation against him. The latter notice entailed an increase in the number of insurable hours pursuant to subsection 7.1(1) of the Act because the violation occurred in the 260 weeks preceding the respondent's initial claim for benefit. As a result of this increase, the respondent no longer had the requisite number of hours of insurable employment to qualify for benefits. The respondent appealed the Commission's decision refusing to establish a benefit period for him, but not the decision finding him guilty of a

**Le procureur général du Canada** (*demandeur*)

c.

**Charles Savard** (*défendeur*)

*RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. SAVARD (C.A.F.)*

Cour d'appel fédérale, juges Décary, Létourneau et Nadon, J.C.A.—Montréal, 14 septembre; Ottawa, 13 octobre 2006.

*Assurance-emploi — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle un juge-arbitre a confirmé la décision du conseil arbitral accueillant l'appel interjeté à l'encontre de la décision de la Commission de l'assurance-emploi du Canada refusant d'établir une période de prestations pour le défendeur parce qu'il ne rencontrait pas le nombre d'heures d'emploi assurable, un avis de violation grave ayant été émis à son égard — Le conseil et le juge-arbitre se sont mépris lorsqu'ils ont conclu que la majoration du nombre d'heures d'emploi assurable découlant de l'art. 7.1 de la Loi sur l'assurance-emploi par suite d'une violation ne s'appliquait pas au défendeur parce que l'avis de violation ne lui avait pas été signifié — La majoration découle de la responsabilité de l'assuré pour une violation, et non de la connaissance qu'il a de l'avis de violation — Demande accueillie.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle un juge-arbitre a confirmé la décision d'un conseil arbitral d'accueillir un appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Commission de l'assurance-emploi du Canada et portant que la majoration du nombre d'heures d'emploi assurable (de 420 heures à 630 heures) dont le défendeur avait besoin pour être admissible au bénéfice des prestations ne s'appliquait pas parce que le défendeur n'avait pas reçu l'avis de violation que la Commission avait émis à son égard en application du paragraphe 7.1(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. La violation que le défendeur a commise (défaut de déclarer des gains) était visée par l'article 38 de la Loi, qui conférait à la Commission le droit d'émettre un avis de pénalité et un avis de violation grave contre le défendeur. L'avis de violation grave emportait une majoration du nombre d'heures d'emploi assurable en vertu du paragraphe 7.1(1) de la Loi parce que la violation était survenue au cours des 260 semaines précédant la demande initiale de prestations du défendeur. En conséquence, le défendeur ne rencontrait pas le nombre d'heures d'emploi assurable nécessaire pour être admissible aux prestations. Le défendeur a interjeté appel de

serious violation.

*Held*, the application should be allowed.

The Board of Referees and the Umpire misunderstood subsection 7.1(4) (issuance of a notice) when they thought that liability under section 7.1 arises only when the notice of violation is served. This holding is in conflict with the actual language of subsection 7.1(4) and *Canada (Attorney General) v. Szczech* (C.A.). There is no mention of service of a notice in the English or French version of subsection 7.1(4). The Act contains numerous provisions in which the English word “issued” or “issued” is used, and that word has never been rendered in French by “signifié” (served) as it erroneously was in the French version of *Szczech*. When Parliament intended that a notice be served, it said so explicitly.

In sum, the increase provided for in subsection 7.1(1) stems from the insured claimant’s liability for one or more classified violations (i.e. minor, serious, very serious, subsequent), and not from the knowledge he has of the notice of violation. If the violation is not challenged, it becomes enforceable and, in the case of a classified violation, entails an increase in the hours of insurable employment. In the case at bar, the notice of violation was issued against the respondent on October 17, 2003 and the five-year period provided for in subsection 7.1(1) began to run as of that date. Since the respondent did not challenge on the merits the serious violation in question, the Commission’s decision holding him responsible for a serious violation remained in full force and effect and met the requirements of subsection 7.1(1).

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, ss. 7.1, 12(4.1) (as enacted by S.C. 2003, c. 15, s. 17), 23.1 (as enacted *idem*, s. 19), 38 (as am. by S.C. 2001, c. 5, s. 8), 39, 40, 41.1, 46.1(5), 48(3), 49(3), 52(2), 53, 54(f.4) (as enacted by S.C. 2003, c. 15, s. 20), 65.1 (as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 78(F)), 77(2) (as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 79(E)), 85, 88, 91, 92, 102(6), (13) (as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 90), 114, 125, 126(4), (11), (12), (14), (18), 134(1)(b)(i), 135, 138(4), 190(3.1).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Canada (Attorney General) v. Limosi*, [2003] 4 F.C. 481; [2003] CLLC 240-010; 2003 FCA 215; *Canada (Attorney General) v. Szczech* (2004), 328 N.R. 92; 2004 FCA 366;

la décision de la Commission refusant de lui établir une période de prestations, mais il n’a pas porté la décision le tenant responsable d’une violation grave en appel.

*Arrêt* : la demande doit être accueillie.

Le conseil arbitral et le juge-arbitre ont mal interprété le paragraphe 7.1(4) (émission d’un avis) lorsqu’ils ont cru que la responsabilité pour des violations de l’article 7.1 ne naît que lorsque l’avis de violation est signifié. Cette conclusion est contraire au texte même du paragraphe 7.1(4) et à l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Szczech* (C.A.). Il n’est fait aucunement mention d’une signification dans la version anglaise ou française du paragraphe 7.1(4). La Loi renferme une foule de dispositions où le terme anglais « *issued* » ou « *issued* » est utilisé, et ce terme n’a jamais été rendu par « signifié » en français, comme il l’a été à tort dans la version française de l’arrêt *Szczech*. Dans les cas où le législateur a voulu qu’un avis soit signifié, il l’a expressément prévu.

Somme toute, la majoration prévue au paragraphe 7.1(1) découle de la responsabilité de l’assuré pour une ou des violations qualifiées (c.-à-d. mineures, graves, très graves ou subséquentes), et non de la connaissance qu’il a de l’avis de violation. Si la violation n’est pas contestée, la décision devient exécutoire et, s’il s’agit d’une violation qualifiée, emporte une majoration des heures d’emploi assurable. En l’espèce, l’avis de violation fut émis le 17 octobre 2003 et le délai de cinq ans du paragraphe 7.1(1) a commencé à courir à cette date. Comme le défendeur n’avait pas contesté le bien-fondé de la responsabilité qu’on lui avait imputé pour une violation grave, la décision de la Commission le tenant responsable d’une violation grave demeurait avec plein effet et satisfaisait aux exigences du paragraphe 7.1(1).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 7.1, 12(4.1) (édicte par L.C. 2003, ch. 15, art. 17), 23.1 (édicte, *idem*, art. 19), 38 (mod. par L.C. 2001, ch. 5, art. 8), 39, 40, 41.1, 46.1(5), 48(3), 49(3), 52(2), 53, 54(f.4) (édicte par L.C. 2003, ch. 15, art. 20), 65.1 (mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 78(F)), 77(2) (mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 79(A)), 85, 88, 91, 92, 102(6), (13) (mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 90), 114, 125, 126(4), (11), (12), (14), (18), 134(1)(b)(i), 135, 138(4), 190(3.1).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Canada (Procureure générale) c. Limosi*, [2003] 4 C.F. 481; 2003 CAF 215; *Canada (Procureur général) c. Szczech*, 2004 CAF 366; *Miller c. Canada (Procureur*

*Miller v. Canada (Attorney General)* (2002), 220 D.L.R. (4th) 149; 293 N.R. 391; 2002 FCA 370.

## CONSIDERED:

*Canada (Attorney General) v. Geoffroy* (2001), 273 N.R. 372; 2001 FCA 105; *Canada (Attorney General) v. Piovesan* (2006), 353 N.R. 83; 2006 FCA 245.

## AUTHORS CITED

*Digest of Benefit Entitlement Principles*, Chapter 18 “False or Misleading Statements”. Ottawa: Human Resources and Social Development Canada, online <<http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/digest/chp18.shtml>>.

APPLICATION for judicial review of an Umpire’s decision upholding a Board of Referee’s decision allowing the respondent’s appeal from a decision of the Canada Employment Insurance Commission refusing to establish a benefit period for him. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Carole Bureau* for applicant.  
*Jean-Pierre Marcotte* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.  
*Chabot, Marcotte & Paquin*, Amos, Quebec, for respondent.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

[1] LÉTOURNEAU J.A.: This is the fifth time the Court has been asked to interpret section 7.1 of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23 (the Act), which provides for the conditions for receiving benefits and the increase in the number of hours of insurable employment needed when a claimant has committed one or more violations under this section. The four previous applications were ruled on in *Canada (Attorney General) v. Geoffroy*, (2001) 273 N.R. 372; *Canada (Attorney General) v. Limosi*, [2003] 4 F.C. 481 (C.A.);

*général*), 2002 CAF 370.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Canada (Procureure générale) c. Geoffroy*, 2001 CAF 105; *Canada (Procureur général) c. Piovesan*, 2006 CAF 245.

## DOCTRINE CITÉE

*Guide de la détermination de l’admissibilité*, chapitre 18 « Déclarations fausses ou trompeuses ». Ottawa : Ressources humaines et Développement social Canada, en ligne <<http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/guide/chp18.shtml>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d’un juge-arbitre confirmant la décision du conseil arbitral accueillant l’appel que le défendeur a interjeté à l’encontre d’une décision de la Commission de l’assurance-emploi du Canada refusant de lui établir une période de prestations. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Carole Bureau* pour le demandeur.  
*Jean-Pierre Marcotte* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.  
*Chabot, Marcotte & Paquin*, Amos (Québec) pour le défendeur.

*Voici les motifs du jugement rendu en français par*

[1] LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A. : Pour une cinquième fois nous sommes saisis d’une demande d’interprétation de l’article 7.1 de la *Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23 (Loi) qui traite des conditions requises pour recevoir des prestations et de la majoration du nombre d’heures d’emploi assurable requis lorsqu’un prestataire est responsable d’une ou de plusieurs violations prévues à cet article. Les quatre demandes précédentes ont fait l’objet de décisions dans les arrêts *Canada (Procureur générale) c. Geoffroy*,

*Canada (Attorney General) v. Szczech*, (2004), 382 N.R. 92 (F.C.A.); and *Canada (Attorney General of Canada) v. Piovesan*, (2006), 353 N.R. 83 (F.C.A.).

[2] At issue in this case is the interpretation of subsection 7.1(4); the respondent submits that there can be no increase in the hours in his case since he did not receive the notice of violation that the Canada Employment Insurance Commission (the Commission) issued concerning him. It appears that the address to which the Commission sent it was incomplete and therefore non-existent because the Commission had failed to write the name of the city in which the street indicated on the envelope addressed to the respondent was located.

[3] For a better understanding of the issue, I set out the relevant provisions of the Act [s. 38(3) (as am. S.C. 2001, c. 5, s. 8)]:

7.1 (1) The number of hours that an insured person, other than a new entrant or re-entrant to the labour force, requires under section 7 to qualify for benefits is increased to the number provided in the following table if the insured person accumulates one or more violations in the 260 weeks before making their initial claim for benefit

Regional Rate of Unemployment	Violation			
	minor	serious	very serious	subsequent
		...		
more than 13%	525	630	735	840
		...		

(4) An insured person accumulates a violation if in any of the following circumstances the Commission issues a notice of violation to the person:

(a) one or more penalties are imposed on the person under section 38, 39, 41.1 or 65.1, as a result of acts or omissions mentioned in section 38, 39 or 65.1;

2001 CAF 105; *Canada (Procureure générale) c. Limosi*, [2003] 4 C.F. 481 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Szczech*, 2004 CAF 366; et *Canada (Procureur général) c. Piovesan*, 2006 CAF 245.

[2] Le litige en l'espèce porte sur l'interprétation du paragraphe 7.1(4) alors que le défendeur soumet qu'il ne peut y avoir majoration des heures dans son cas puisqu'il n'a pas reçu l'avis de violation que la Commission de l'assurance-emploi du Canada (Commission) a émis le concernant. Il appert que l'adresse à laquelle la Commission l'a fait parvenir était inexistante parce qu'incomplète du fait qu'elle avait omis d'y inscrire le nom de la ville où se trouvait la rue indiquée sur l'enveloppe destinée au défendeur.

[3] Pour une meilleure compréhension du litige, je reproduis les dispositions pertinentes de la Loi [art. 38(3) (mod. par L.C. 2001, ch. 5, art. 8)]:

7.1 (1) Le nombre d'heures d'emploi assurable requis au titre de l'article 7 est majoré conformément au tableau qui suit, en fonction du taux régional de chômage applicable, à l'égard de l'assuré autre qu'une personne qui devient ou redevient membre de la population active s'il est responsable d'une ou de plusieurs violations au cours des deux cent soixante semaines précédant sa demande initiale de prestations.

Taux régional de chômage	Violation			
	mineure	grave	très grave	subséquente
		[. . .]		
Plus de 13%	525	630	735	840
		[. . .]		

(4) Il y a violation lorsque le prestataire se voit donner un avis de violation parce que, selon le cas :

a) il a perpétré un ou plusieurs actes délictueux prévus à l'article 38, 39 ou 65.1 pour lesquels des pénalités lui ont été infligées au titre de l'un ou l'autre de ces articles, ou de l'article 41.1;

...

(5) Except for violations for which a warning was imposed, each violation is classified as a minor, serious, very serious or subsequent violation as follows:

(a) if the value of the violation is

(i) less than \$1,000, it is a minor violation,

(ii) \$1,000 or more, but less than \$5,000, it is a serious violation, or

(iii) \$5,000 or more, it is a very serious violation; and

(b) if the notice of violation is issued within 260 weeks after the person accumulates another violation, it is a subsequent violation, even if the acts or omissions on which it is based occurred before the person accumulated the other violation.

(6) The value of a violation is the total of

(a) the amount of the overpayment of benefits resulting from the acts or omissions on which the violation is based, and

(b) if the claimant is disqualified or disentitled from receiving benefits, or the act or omission on which the violation is based relates to qualification requirements under section 7, the amount determined, subject to subsection (7), by multiplying the claimant's weekly rate of benefit by the average number of weeks of regular benefits, as determined under the regulations.

...

**38.** (1) The Commission may impose on a claimant, or any other person acting for a claimant, a penalty for each of the following acts or omissions if the Commission becomes aware of facts that in its opinion establish that the claimant or other person has

(a) in relation to a claim for benefits, made a representation that the claimant or other person knew was false or misleading;

(b) being required under this Act or the regulations to provide information, provided information or made a representation that the claimant or other person knew was false or misleading;

(c) knowingly failed to declare to the Commission all or some of the claimant's earnings for a period determined under the regulations for which the claimant claimed benefits;

[...]

(5) À l'exception des violations pour lesquelles un avertissement est donné, chaque violation est qualifiée de mineure, de grave, de très grave ou de subséquente, en fonction de ce qui suit :

a) elle est mineure, si sa valeur est inférieure à 1 000 \$, grave, si elle est inférieure à 5 000 \$, et très grave, si elle est de 5 000 \$ ou plus;

b) elle est subséquente si elle fait l'objet d'un avis de violation donné dans les deux cent soixante semaines suivant une autre violation, même si l'acte délictueux sur lequel elle est fondée a été perpétré avant cette dernière.

(6) La valeur d'une violation correspond à la somme des montants suivants :

a) le versement excédentaire de prestations lié à l'acte délictueux sur lequel elle est fondée;

b) si le prestataire est exclu ou inadmissible au bénéfice des prestations, ou si l'acte délictueux en cause a trait aux conditions requises au titre de l'article 7, le montant obtenu, sous réserve du paragraphe (7), par multiplication de son taux de prestations hebdomadaires par le nombre moyen de semaines à l'égard desquelles des prestations régulières sont versées à un prestataire, déterminé conformément aux règlements.

[...]

**38.** (1) Lorsqu'elle prend connaissance de faits qui, à son avis, démontrent que le prestataire ou une personne agissant pour son compte a perpétré l'un des actes délictueux suivants, la Commission peut lui infliger une pénalité pour chacun de ces actes :

a) à l'occasion d'une demande de prestations, faire sciemment une déclaration fausse ou trompeuse;

b) étant requis en vertu de la présente loi ou des règlements de fournir des renseignements, faire une déclaration ou fournir un renseignement qu'on sait être faux ou trompeurs;

c) omettre sciemment de déclarer à la Commission tout ou partie de la rémunération reçue à l'égard de la période déterminée conformément aux règlements pour laquelle il a demandé des prestations;

(d) made a claim or declaration that the claimant or other person knew was false or misleading because of the non-disclosure of facts;

(e) being the payee of a special warrant, knowingly negotiated or attempted to negotiate it for benefits to which the claimant was not entitled;

(f) knowingly failed to return a special warrant or the amount of the warrant or any excess amount, as required by section 44;

(g) imported or exported a document issued by the Commission, or had it imported or exported, for the purpose of defrauding or deceiving the Commission; or

(h) participated in, assented to or acquiesced in an act or omission mentioned in paragraphs (a) to (g).

(2) The Commission may set the amount of the penalty for each act or omission at not more than

(a) three times the claimant's rate of weekly benefits;

(b) if the penalty is imposed under paragraph (1)(c),

(i) three times the amount of the deduction from the claimant's benefits under subsection 19(3), and

(ii) three times the benefits that would have been paid to the claimant for the period mentioned in that paragraph if the deduction had not been made under subsection 19(3) or the claimant had not been disentitled or disqualified from receiving benefits; or

(c) three times the maximum rate of weekly benefits in effect when the act or omission occurred, if no benefit period was established.

(3) For greater certainty, weeks of regular benefits that are repaid as a result of an act or omission mentioned in subsection (1) are deemed to be weeks of regular benefits paid for the purposes of the application of subsection 145(2).

...

40. A penalty shall not be imposed under section 38 or 39 if

(a) a prosecution for the act or omission has been initiated against the employee, employer or other person; or

(b) 36 months have passed since the day on which the act or omission occurred.

...

d) faire une demande ou une déclaration que, en raison de la dissimulation de certains faits, l'on sait être fausse ou trompeuse;

e) sciemment négocier ou tenter de négocier un mandat spécial établi à son nom pour des prestations au bénéfice desquelles on n'est pas admissible;

f) omettre sciemment de renvoyer un mandat spécial ou d'en restituer le montant ou la partie excédentaire comme le requiert l'article 44;

g) dans l'intention de léser ou de tromper la Commission, importer ou exporter, ou faire importer ou exporter, un document délivré par elle;

h) participer, consentir ou acquiescer à la perpétration d'un acte délictueux visé à l'un ou l'autre des alinéas a) à g).

(2) La pénalité que la Commission peut infliger pour chaque acte délictueux ne dépasse pas :

a) soit le triple du taux de prestations hebdomadaires du prestataire;

b) soit, si cette pénalité est imposée au titre de l'alinéa (1)c), le triple :

(i) du montant dont les prestations sont déduites au titre du paragraphe 19(3),

(ii) du montant des prestations auxquelles le prestataire aurait eu droit pour la période en cause, n'eût été la déduction faite au titre du paragraphe 19(3) ou l'inadmissibilité ou l'exclusion dont il a fait l'objet;

c) soit, lorsque la période de prestations du prestataire n'a pas été établie, le triple du taux de prestations hebdomadaires maximal en vigueur au moment de la perpétration de l'acte délictueux.

(3) Il demeure entendu que les semaines de prestations régulières remboursées par suite de la perpétration d'un acte délictueux visé au paragraphe (1) sont considérées comme des semaines de prestations régulières versées pour l'application du paragraphe 145(2).

[ . . . ]

40. Les pénalités prévues aux articles 38 et 39 ne peuvent être infligées plus de trente-six mois après la date de perpétration de l'acte délictueux ni si une poursuite a déjà été intentée pour celui-ci.

[ . . . ]

**41.1 (1)** The Commission may issue a warning instead of setting the amount of a penalty for an act or omission under subsection 38(2) or 39(2).

(2) Notwithstanding paragraph 40(b), a warning may be issued within 72 months after the day on which the act or omission occurred.

...

**125. (1)** An information or complaint under this Act, other than Part IV, may be laid or made by a member of the Royal Canadian Mounted Police or by a person acting for the Commission and, if an information or complaint appears to have been laid or made under this Act, other than Part IV, it is deemed to have been laid or made by a person acting for the Commission and shall not be called into question for lack of authority of the informant or complainant except by the Commission or by a person acting for it or for Her Majesty.

...

**135. (1)** ...

(2) No prosecution for an offence under this section shall be instituted if a penalty for that offence has been imposed under section 38, 39 or 65.1.

[4] Of the five challenges that have been initiated, I must say this is the first in which, thanks to Quebec Legal Aid, the claimant is represented by counsel, i.e. Mr. Jean-Pierre Marcotte. We were therefore able to have the advantage of some enlightenment that had been absent up to the present, in the absence of adversarial proceedings. I have been convinced, in the light of new arguments made to the Court and of the new documentation filed by the respondent's counsel, of the need to revisit the four other previous decisions. I am persuaded that three of these decisions, in some aspects, would not have been the same if this enlightening additional information could have been brought to the attention of the members of the various panels that rendered them. This is a situation that meets the test propounded in *Miller v. Canada (Attorney General)* (2002), 220 D.L.R. (4th) 149 (F.C.A.), 2002 FCA 370, and it is warranted to make the necessary corrections to those decisions.

#### FACTS AND PROCEEDINGS IN THIS CASE

[5] The respondent lives in northwestern Quebec where, during the periods in issue, the unemployment

**41.1 (1)** La Commission peut, en guise de pénalité pouvant être infligée au titre de l'article 38 ou 39, donner un avertissement à la personne qui a perpétré un acte délictueux.

(2) Malgré l'article 40, l'avertissement peut être donné dans les soixante-douze mois suivant la perpétration de l'acte délictueux.

[. . .]

**125. (1)** Une dénonciation ou plainte prévue par la présente loi, à l'exception de la partie IV, peut être déposée ou formulée par un membre de la Gendarmerie royale du Canada ou toute personne agissant pour le compte de la Commission. Lorsqu'une dénonciation ou plainte est présentée comme ayant été déposée ou formulée en vertu de la présente loi, à l'exception de la partie IV, elle est réputée l'avoir été par une personne agissant pour le compte de la Commission et ne peut être contestée pour défaut de compétence du dénonciateur ou du plaignant que par la Commission ou une personne agissant pour elle ou pour Sa Majesté.

[. . .]

**135. (1)** [ . . . ]

(2) Il ne peut être intenté de poursuite pour une infraction prévue au présent article si une pénalité a été infligée pour cette infraction en vertu de l'article 38, 39 ou 65.1.

[4] Des cinq contestations entreprises, je dois dire que celle-ci est la première où, grâce à l'Aide juridique du Québec, le prestataire est représenté par avocat, en l'occurrence M<sup>c</sup> Jean-Pierre Marcotte. Nous avons donc pu bénéficier d'un éclairage qui jusqu'à présent, en l'absence de débats contradictoires, était manquant. Des arguments nouveaux présentés à la Cour et de la documentation nouvelle produite par le procureur du défendeur m'ont convaincu de la nécessité de revisiter les quatre autres décisions antérieures. Je suis satisfait que trois de ces décisions, sous certains aspects, n'auraient pas été les mêmes si cette information additionnelle dont nous avons pu bénéficier avait pu être portée à la connaissance des membres des diverses formations qui les ont entendues. Il s'agit d'une situation qui rencontre le test de l'arrêt *Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370 et où nous sommes justifiés d'apporter à ces décisions les rectifications requises.

#### LES FAITS ET LA PROCÉDURE EN L'ESPÈCE

[5] Le défendeur habite le nord-ouest du Québec où, pour les périodes en litige, le taux de chômage oscillait

rate fluctuated around 16%. On February 11, 2005, he filed a claim for employment insurance. During his reference period, February 1, 2004 to January 22, 2005, he accumulated 428 hours of work between May 24, 2004 and August 27, 2004.

[6] Normally, he would have needed only 420 hours to qualify for benefits. But the Commission learned that the respondent had failed to report an income of \$1,472 (for the period from July 2, 2001 to July 19, 2001) and \$624 (for the period from August 6, 2001 to August 10, 2001) although he had declared he had not received any remuneration (applicant's record, at page 36).

[7] Since this was a first violation of section 38 of the Act, the Commission imposed a penalty on him of \$1,632. In addition, it issued a notice of serious violation to the respondent, since the value of the violation amounted to \$1,632. The notice was issued on October 17, 2003 (applicant's record, at page 38).

[8] Since the notice of violation referenced the 260 weeks preceding the initial claim for benefit made by the respondent on February 11, 2005, it entailed an increase in the number of hours of insurable employment under section 7.1 of the Act. Therefore, the respondent's entitlement to benefits depended on his ability to establish that he had worked 630 hours instead of the 420 that would normally have sufficed.

[9] The notice of penalty and the notice of serious violation were both issued on the same day and sent in the same envelope to the respondent, who says he did not receive them. However, there is no doubt that he was informed of their existence when the Commission denied him the benefits claimed in February 2005.

[10] The respondent appealed the Commission's decision refusing to establish a benefit period for him to the Board of Referees. We learn, from the letter he sent to the Board of Referees, and from the Board of Referees' decision, that he paid the amount of the penalty and reimbursed the overpayment. However, there was no appeal of the decision finding him guilty of a serious violation, as allowed by section 114 of the Act.

autour de 16 %. Il a, le 11 février 2005, demandé des prestations d'assurance-emploi. Au cours de sa période de référence se situant du 1 février 2004 au 22 janvier 2005, il a accumulé 428 heures de travail du 24 mai 2004 au 27 août 2004.

[6] Normalement, il aurait eu besoin de 420 heures seulement pour se qualifier pour des bénéfices. Mais la Commission a pris connaissance du fait que le défendeur avait omis de déclarer des gains de 1 472 \$ (pour la période du 2 juillet 2001 au 19 juillet 2001) et 624 \$ (pour la période du 6 août 2001 au 10 août 2001) alors qu'il avait déclaré n'avoir reçu aucune rémunération (dossier du demandeur, à la page 36).

[7] Comme il s'agissait d'un premier acte délictueux, lequel est prévu à l'article 38 de la Loi, la Commission lui a infligé une pénalité de 1 632 \$. En outre, elle a émis au défendeur un avis de violation grave vu que la valeur de la violation se chiffrait à 1 632 \$. L'avis fut émis le 17 octobre 2003 (dossier du demandeur, à la page 38).

[8] L'avis de violation se situant au cours des 260 semaines précédant la demande initiale de prestations faite par le défendeur le 11 février 2005, il emportait une majoration du nombre d'heures d'emploi assurable conformément à l'article 7.1 de la Loi. En conséquence, l'admissibilité du défendeur au bénéfice des prestations dépendait de sa capacité d'établir qu'il avait travaillé 630 heures au lieu des 420 qui normalement auraient été suffisantes.

[9] L'avis de pénalité et l'avis de violation grave ont tous deux été émis le même jour et envoyés sous un même pli au défendeur qui affirme ne pas les avoir reçus. Il ne fait aucun doute cependant qu'il a été informé de leur existence lorsque la Commission lui a refusé le bénéfice de prestations demandé en février 2005.

[10] Le défendeur a contesté devant le Conseil arbitral la décision de la Commission refusant de lui établir une période de prestations. On apprend dans la lettre qu'il a fait parvenir au Conseil arbitral, et dans la décision du Conseil, qu'il a payé le montant de la pénalité et remboursé le trop-payé. Mais il n'y a pas eu appel de la décision le tenant responsable d'une violation grave comme le permet l'article 114 de la Loi. Cet appel



That appeal had to be filed within 30 days following the date when the decision was communicated to him.

[11] It is clear, and this fact is not in dispute, that the respondent was informed of the reasons for the refusal to establish a benefit period that were expressed by the Commission, namely, the insufficiency of insurable hours as a result of the notice of serious violation. His appeal instead addressed the fact that he had not been informed of the increase in the requisite hours and accordingly, although he does not use these words, that the notice of violation was unenforceable against him.

[12] The Board of Referees found that the increase in the number of insurable hours was inapplicable to the respondent, since he had not received the notice of violation.

[13] Relying on the French version of the judgment in *Canada (Attorney General) v. Szczech*, the Umpire ruled that this judgment required that a notice of violation be served on a claimant before taking effect. He dismissed the Commission's appeal on the ground that the Board of Referees had engaged in an assessment of the facts that was reasonably compatible with the evidence.

[14] In fairness to the Umpire, I must say that, in the French version of *Szczech*, on which he relied, and which is a translation of the reasons written in English, there was a significant mistake, repeated in more than one place in the decision. While Evans J.A. speaks in the English version of "the issue of a notice" (*l'émission d'un avis*), the concept was rendered in French by "the service of a notice" (*la signification d'un avis*). Subsection 7.1(4) of the Act also refers to the fact that the Commission "issues a notice of violation". There is no mention of service of a notice in the English or French version.

#### SCHEME AND OPERATION OF THE PROVISIONS AT ISSUE

[15] In 1996, Parliament wanted to give more teeth to the Act by allowing a new form of administrative sanction for acts and omissions, by providing for an increase of the number of hours of insurable

devoir être logé dans les 30 jours suivant la date où il a reçu communication de la décision.

[11] Il est évident, et c'est un fait non contesté, que le défendeur a été informé des motifs du refus d'établir une période de prestations exprimé par la Commission, soit l'insuffisance des heures assurables par suite de l'avis de violation grave. Son appel a plutôt porté sur le fait qu'il n'avait pas été informé de la majoration des heures requises et, en conséquence, même s'il n'utilise pas ces termes, que l'avis de violation lui était inopposable.

[12] Le Conseil arbitral a conclu que la majoration du nombre d'heures assurable ne pouvait être appliquée au défendeur du fait qu'il n'avait pas reçu l'avis de violation.

[13] Se fondant sur la version française de l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Szczech*, le juge-arbitre a conclu que cet arrêt exigeait qu'un avis de violation soit signifié à un prestataire avant de prendre effet. Il a rejeté l'appel de la Commission au motif que le Conseil arbitral s'était livré à une appréciation des faits qui était raisonnablement compatible avec les éléments portés au dossier.

[14] À la décharge du juge-arbitre, je dois dire que la version française de l'arrêt *Szczech*, sur laquelle il s'est fondé et qui est une traduction des motifs rédigés en anglais, comporte une importante erreur répétée à plus d'un endroit dans la décision. Alors que le juge Evans parle dans la version anglaise de « l'émission d'un avis » (*the issue of a notice*), le concept a été rendu en français par « la signification d'un avis » (*the service of a notice*). Le paragraphe 7.1(4) de la Loi réfère également au fait que la Commission « issues a notice of violation ». Il n'y est fait aucunement mention d'une signification (*service of a notice*) dans la version anglaise ou française.

#### SCHÉMA ET FONCTIONNEMENT DES DISPOSITIONS EN CAUSE

[15] En 1996, le Parlement a voulu donner davantage de mordant à la Loi en permettant une nouvelle forme de sanction administrative pour la commission d'actes délictueux, soit la majoration du nombre d'heures

employment required to be entitled to benefits. This sanction was in addition to the traditional monetary penalties.

[16] Parliament acted rather clumsily by adopting a new concept, that of violation, that is superimposed on the concept of acts or omissions and that creates confusion. In this case, the violation is in fact an administrative sanction, a penalty imposed for the act or omission. And this violation may itself give rise to another form of sanction, an increase in hours of insurable employment. The fact that this sanction was not inserted in the part of the Act dealing with penalties (section 38 *et seq.*), but rather in the part pertaining to entitlement, hardly improves things; this is an understatement.

[17] The Court has complained on more than one occasion of the confusion generated by the terms chosen, but so far without success.

[18] In the light of the *Digest of Benefit Entitlement Principles*—Chapter 18 (Digest), published by Human Resources and Social Development Canada and brought to our attention for the first time in this case (and to which I shall return), I believe I am in a position to describe finally, with, I hope, some coherence, the system adopted by Parliament and how it works.

[19] The acts or omissions described in section 38 of the Act (the best known being the false or misleading statement) may entail, in addition to reimbursement of the overpayment, the imposition of one or another of the following penalties when, in the Commission's opinion, a sanction is warranted:

- (a) the traditional monetary penalties described in subsection 38(2);
- (b) a non-monetary penalty, either the section 41.1 warning or a violation provided for by section 7.1 which, depending on whether it is classified or not, will or will not entail an increase in the number of hours of insurable employment, or both; and
- (c) the penal prosecutions provided in section 125.

d'emploi assurable requis pour être admissible au bénéfice des prestations. Cette sanction s'ajoutait aux peines pécuniaires traditionnelles.

[16] Le Parlement s'y est pris de façon plutôt maladroite en introduisant un nouveau concept, celui de violation, qui se superpose à celui d'actes délictueux et qui engendre de la confusion. Car la violation est ici en fait une sanction administrative, une pénalité imposée pour l'acte délictueux. Et cette violation peut elle-même engendrer cette autre forme de sanction qu'est la majoration des heures d'emploi assurable. Le fait que cette sanction n'ait pas été placée dans la partie de la Loi qui traite des pénalités (article 38 et suivants), mais plutôt dans celle relative à l'admissibilité n'améliore guère les choses, pour utiliser un euphémisme.

[17] À plusieurs reprises la Cour s'est plainte de la confusion générée par les termes choisis, mais jusqu'à ce jour en vain.

[18] À la lumière du *Guide de la détermination de l'admissibilité*—Chapitre 18 (Guide), publié par Ressources humaines et Développement social Canada et porté pour la première fois à notre connaissance dans le présent dossier, et sur lequel je reviendrai, je crois être en mesure enfin de décrire avec, je l'espère, une certaine cohérence le système adopté par le législateur et son fonctionnement.

[19] La perpétration d'actes délictueux décrits à l'article 38 de la Loi (le plus connu étant la déclaration fausse ou trompeuse) peut entraîner, outre le remboursement du trop-payé, l'imposition de l'une ou l'autre des pénalités suivantes lorsque la Commission est d'avis qu'il y a matière à sanction :

- a) les pénalités d'ordre pécuniaire traditionnelles décrites au paragraphe 38(2);
- b) une pénalité d'ordre non pécuniaire, soit l'avertissement de l'article 41.1, soit une violation en vertu de l'article 7.1 qui, selon qu'elle est qualifiée ou non entraîne ou n'entraîne pas une majoration du nombre d'heures d'emploi assurable, ou les deux; et
- c) les poursuites pénales de l'article 125.

[20] The table shown below illustrates the critical path in the suppression and deterrence of acts and omissions:

[20] Le tableau ci-après reproduit illustre le cheminement critique de la répression et dissuasion des actes délictueux :

**Critical path in the suppression  
and deterrence of acts or omissions**

Acts/omissions: Penal  
prosecutions, s. 125

Administrative  
sanctions

— penalties: monetary  
penalty,  
ss. 38 and 39

non-monetary penalty: warning,  
s. 41.1(1)

violation: classified, —increase  
s. 7.1(5) in hours,  
s. 7.1(1)

un- —no increase  
classified, in hours  
s. 7.1(5)

**Cheminement critique de la répression  
et de la dissuasion d'actes délictueux**

Actes délictueux : Poursuites  
pénales, art. 125

Sanctions  
administratives

— pénalités : peine  
pécuniaire,  
art. 38 et 39

peine non pécuniaire : avertissement,  
art. 41.1(1)

violation : qualifiée, —majoration  
art. 7.1(5) des heures,  
art. 7.1(1)

non- —pas de  
qualifiée, majoration  
des heures,  
art. 7.1(5)

[21] Just now, I disregard penal prosecutions, which are not at issue in this case. However, I note in passing that, under section 40 of the Act, no monetary penalty provided for in sections 38 and 39 can be imposed if a penal prosecution has been commenced. Similarly, and conversely this time, no penal prosecution shall be instituted if monetary penalties have been imposed under sections 38, 39 and 65.1 [as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 78(F)] (see subsection 135(2)).

[21] Je fais ici abstraction des poursuites pénales qui ne sont pas en cause dans le présent dossier. Je note toutefois au passage qu'en vertu de l'article 40 de la Loi, aucune pénalité d'ordre pécuniaire des articles 38 et 39 ne peut être infligée si une poursuite pénale a été intentée. De même, à l'inverse cette fois, une poursuite pénale ne peut être intentée si des pénalités d'ordre pécuniaire ont été imposées en vertu des articles 38, 39 et 65.1 [mod. par L.C.1999, ch. 31, art. 78(F)] (voir le paragraphe 135(2)).

[22] From this table representing the critical path in the suppression and deterrence of acts or omissions, it can be seen that the Commission first determines the appropriateness of imposing a penal sanction or an administrative sanction. Both section 125, which provides for penal prosecutions, and section 38, which provides for administrative penalties, couch the Commission's authority in terms of a discretionary power.

[23] When the Commission opts for an administrative sanction, it then decides whether it will be a penalty that is monetary, non-monetary alone or a combination of both. In the case of a monetary penalty, the Commission will issue a notice of penalty under section 38 of the Act.

[24] If it is a non-monetary penalty, the Commission may, under subsection 41.1(1), issue a warning to the offender. Again, the Commission's power is conferred in discretionary terms by subsection 41.1(1).

[25] If the act or omission is serious enough, the Commission may decide it is appropriate to impose an additional sanction and find that there has been a violation within the meaning of section 7.1. This sanction takes the form of the issuance of a notice of violation under subsection 7.1(4). Where the violation is classified as minor, serious, very serious or subsequent, as the case may be, the hours of insurable employment are increased: see subsections 7.1(5) and 7.1(1).

[26] However, a letter of warning may also result in a notice of violation, but this is an unclassified violation which, by itself, does not entail an increase in the hours of insurable employment: see subsection 7.1(5). I say by itself because if, after receiving a letter of warning, a classified violation occurs within five years of the warning, it will be mandatorily classified as subsequent and will thus result in a greater increase in insurable hours of employment. This is because the warning is a violation, if a notice of violation is issued (at paragraph 7.1(4)(a)), and because paragraph 7.1(5)(b) classifies the new violation as subsequent in these circumstances: see

[22] De ce tableau représentant le cheminement critique de la répression et dissuasion des actes délictueux, on peut voir que la Commission décide dans un premier temps de l'opportunité d'imposer une sanction pénale ou une sanction administrative. Tant l'article 125 qui traite de la poursuite pénale que l'article 38 qui s'adresse à la pénalité administrative couchent l'autorité de la Commission en terme de pouvoir discrétionnaire.

[23] Lorsque la Commission opte pour une sanction administrative, elle décide alors s'il s'agira d'une pénalité d'ordre pécuniaire, d'ordre non pécuniaire seulement ou une pénalité des deux ordres. Dans le cas d'une pénalité d'ordre pécuniaire, la Commission émettra un avis de pénalité en vertu de l'article 38 de la Loi.

[24] S'il s'agit d'une pénalité d'ordre non pécuniaire, la Commission peut, en vertu du paragraphe 41.1(1), émettre un avertissement à l'auteur de l'acte délictueux. Encore là, le pouvoir de la Commission est conféré en termes discrétionnaires par le paragraphe 41.1(1).

[25] Devant la gravité des actes délictueux posés, la Commission peut décider qu'il y a lieu d'imposer une sanction additionnelle et de tenir l'auteur des actes responsable d'une violation au sens de l'article 7.1. Cette sanction se concrétise par l'émission (*issue*) d'un avis de violation selon le paragraphe 7.1(4). Lorsque la violation, dont la Commission tient l'auteur de l'acte délictueux responsable, est une violation qualifiée soit de mineure, grave, très grave ou subséquente, selon le cas, il en résulte une majoration des heures d'emploi assurable : voir les paragraphes 7.1(5) et 7.1(1).

[26] Mais une lettre d'avertissement peut aussi donner lieu à un avis de violation. Il s'agit toutefois d'une violation non qualifiée qui, à elle seule, n'emporte pas une majoration des heures d'emploi assurable : voir le paragraphe 7.1(5). Je dis à elle seule parce que, si après avoir reçu une lettre d'avertissement, un assuré se rend responsable d'une violation qualifiée dans les 5 ans de l'avertissement, celle-ci sera obligatoirement qualifiée de subséquente et, de ce fait, entraînera une majoration accrue des heures d'emploi assurable. Il en est ainsi parce que l'avertissement est une violation, si un avis de violation est émis (alinéa 7.1(4)a), et parce que l'alinéa

the Digest, at paragraph 18.4.1, “Application of Violations”.

[27] The complexity of the model adopted by Parliament can be seen, and here I refrain from mentioning other refinements which would simply increase that complexity and add to the confusion. In this case, two notices were issued: a penalty notice under section 38 of the Act, and a notice of serious violation under section 7.1.

#### THE *LIMOSI* CASE

[28] I have already mentioned the fact that the use of the word “violation” to refer to a sanction or administrative penalty is unfortunate and confusing. As previously stated, this violation is superimposed on the alleged act or omission, but must not be confused with the latter as happened in *Limosi*, at paragraph 14. In a subsequent decision, *Canada (Attorney General) v. Szczech*, the Court dispelled the confusion by ruling, on the basis of the language in subsection 7.1(4), that a violation exists if (*lorsque*, in French) the Commission issues a notice of violation in relation to acts or omissions. According to the Digest, in Chapter 18 on “False or Misleading Statements”, at paragraph 18.4.0. “Violations”, “a violation does not exist until a notice of violation is issued” and “The date of the violation is the date the notice of violation is issued.” This Digest, which is not binding on the Court, not only states Parliament’s intention in this regard but correctly reflects the substance of subsection 7.1(4).

[29] The Board of Referees and the Umpire misunderstood that provision when they thought that liability under section 7.1 arises only when the notice of violation is served. Not only is this holding in conflict with the actual language of subsection 7.1(4) and *Szczech*, but, if it were to prevail, it would be unjustly and disproportionately punitive to the author of the violations. Indeed, the five-year period in subsection 7.1(1) would begin to run only from the day the notice of violation is brought to the knowledge of that person. If, for some reason, the notice of violation can be brought to his knowledge only two years later, that person then loses, for the purposes of the calculation of the section

7.1(5*b*) qualifie dans ces circonstances la nouvelle violation de subséquente : voir le Guide, au paragraphe 18.4.1 « Inscription d’un avis de violation au dossier ».

[27] On peut voir la complexité du modèle adopté par le législateur et ici je passe sous silence d’autres raffinements qui ne font qu’augmenter celle-ci et ajouter à la confusion. Dans le cas qui nous occupe, deux avis ont été émis : l’un de pénalité en vertu de l’article 38 de la Loi et l’autre de violation grave en vertu de l’article 7.1.

#### L’AFFAIRE *LIMOSI*

[28] J’ai déjà évoqué le fait que l’emploi du mot « violation » pour désigner une sanction ou une pénalité administrative est malheureux et confondant. Tel que déjà mentionné, cette violation se superpose à l’acte délictueux reproché, mais ne doit pas être confondue avec ce dernier comme ce fut le cas dans l’arrêt *Limosi*, au paragraphe 14. C’est à juste titre que, dans un arrêt subséquent, *Canada (Procureur général) c. Szczech*, la Cour a dissipé la confusion en statuant sur la foi du texte du paragraphe 7.1(4) qu’une violation existe lorsque (*if* en anglais) la Commission émet un avis de violation consécutif à des actes délictueux. Selon le Guide, au chapitre 18 sur les « Déclarations fausses ou trompeuses », au paragraphe 18.4.0 « Violations », « il n’y a pas de violation tant que l’avis de violation n’est pas émis » et « [l]a date de violation est la date à laquelle l’avis de violation est émis ». Ce Guide, qui ne lie pas la Cour, non seulement énonce l’intention législative à cet égard, mais reflète correctement la teneur du paragraphe 7.1(4).

[29] Le Conseil arbitral et le juge-arbitre se sont mépris lorsqu’ils ont cru que la responsabilité pour des violations de l’article 7.1 ne naît que lorsque l’avis de violation est signifié. Non seulement une telle conclusion est contraire au texte même du paragraphe 7.1(4) et à l’arrêt *Szczech*, mais, si elle devait prévaloir, elle serait injustement et indûment punitive pour la personne responsable des violations. En effet, le délai de cinq ans du paragraphe 7.1(1) ne commencerait à courir que du jour où l’avis de violation est porté à la connaissance de l’auteur des violations. Or, si pour une raison ou une autre, l’avis de violation ne peut être porté à sa connaissance que deux ans plus tard, il perd alors, pour

7.1 period, the benefit of those two years during which he may have worked and paid his employment insurance contributions. The five-year period in subsection 7.1(1) becomes a seven-year period for him.

[30] The Act contains numerous provisions in which the English word “issues” or “issued” is used: see subsections 7.1(4), 12(4.1) [as enacted by S.C. 2003, c. 15, s. 17], section 23.1 [as enacted *idem*, s. 19], paragraphs 38(1)(g), 39(1)(d), subsection 41.1(1), paragraph 54 (f.4) [as enacted *idem*, s. 20], subsection 77(2) [as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 79(E)], section 88, subsection 102(13) [as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 90], section 125, subsections 126(11) and (12), subparagraph 134(1)(b)(i), paragraph 135(1)(f), subsections 138(4) and 190(3.1). This word has been rendered in French sometimes by “*donné*”, sometimes by “*délivré*”, sometimes by “*décerner*”, sometimes by “*prévu*” and sometimes by “*établi*”, but never by “*signifié*”. In the case of subsection 46.1(5), the word seems to have been perceived as unnecessary since it is not used in the French version.

[31] Clearly, in all of these sections to which I refer, there is no question of “service” (*signification*) and the English word “issues” does not mean “serves”. For example, when section 88 states that the judge “may issue a warrant” permitting entry to a dwelling house, it obviously does not mean that the judge may “serve” a warrant on the person who is being authorized to enter! And when Parliament intended that a notice be served, it said so explicitly: see subsection 88(5) “by notice served” (*par avis signifié*), subsections 102(6) and 125(6) “personal service of a . . . notice” (*signification à personne [ . . . ] d’un avis*), subsections 126(4) and (14) “by notice served personally” (*par avis signifié à personne*), subsection 126(18) “a third party on whom it is served” (*[l]e tiers à qui un avis est signifié*).

[32] Finally, where Parliament intended that a person be informed of a notice or decision, it expressly provided so: see sections 48(3), 49(3), 52(2), 53, 85, 91 and 92 “notify the claimant of its decision” (*lui notifie sa décision*), “the person is notified of the ruling” (*il reçoit*

les fins du calcul du délai de l’article 7.1, le bénéfice de ces deux années pendant lesquelles il peut avoir travaillé et payé ses contributions à l’assurance-emploi. Le délai de cinq ans du paragraphe 7.1(1) en devient pour lui un de sept ans.

[30] La Loi renferme une foule de dispositions où le terme anglais « *issues* » ou « *issued* » est utilisé : voir les paragraphes 7.1(4), 12(4.1) [édicte par L.C. 2003, ch. 15, art. 17], article 23.1 [édicte, *idem*, art. 19], alinéas 38(1)g), 39(1)d), paragraphe 41.1(1), alinéa 54f.4) [édicte, *idem*, art. 20], paragraphe 77(2) [mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 79(A)], article 88, paragraphe 102(13) [mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 90], article 125, paragraphes 126(11) et (12), sous-alinéa 134(1)b(i), alinéa 135(1)f), paragraphes 138(4) et 190(3.1). Ce terme a été rendu en français tantôt par « *donné* », tantôt par « *délivré* », tantôt par « *décerner* », tantôt par « *prévu* » et tantôt par « *établi* », mais jamais par « *signifié* ». Dans le cas du paragraphe 46.1(5), le terme semble avoir été perçu comme inutile puisqu’il n’est pas repris dans la version française.

[31] Il est évident que, dans tous ces articles auxquels je réfère, il n’est aucunement question de « *signification* » et le terme anglais « *issues* » ne signifie pas « *serves* ». Lorsque, par exemple, l’article 88 énonce que le juge « *may issue a warrant* » permettant d’entrer dans une maison d’habitation, il va sans dire qu’on ne saurait y lire que le juge peut « *signifier* » (*serve*) un mandat à la personne à qui l’autorisation d’entrer est accordée! D’ailleurs, lorsqu’il a voulu qu’un avis soit signifié, le législateur l’a dit expressément : voir le paragraphe 88(5) « *par avis signifié* » (*by notice served*), les paragraphes 102(6) et 125(6) « *signification à personne [ . . . ] d’un avis* » (*personal service of a . . . notice*), les paragraphes 126(4) et (14) « *par avis signifié à personne* » (*by notice served personally*), le paragraphe 126(18) « *[l]e tiers à qui un avis est signifié* » (*a third party on whom it is served*).

[32] Enfin, dans les cas où le législateur a voulu qu’un avis ou qu’une décision soit porté à la connaissance d’une personne, il l’a expressément prévu : voir les articles 48(3), 49(3), 52(2), 53, 85, 91 et 92 « *lui notifie sa décision* » (*notify the claimant of its decision*), « *il*

*notification de cette décision*).

#### THE GEOFFROY AND PIOVESAN CASES

[33] In *Canada (Attorney General) v. Geoffroy*, the Court held that the increase in the number of hours of insurable employment is automatic once a claimant commits one or more violations during the 260 weeks preceding his initial claim for benefit.

[34] When this case was heard, the Court was not informed that the section 41.1 warning is a violation for the purposes of section 7.1 if a notice of violation is issued. Furthermore, there was no mention that it was an unclassified violation, which does not entail an increase in the hours required for entitlement. Had this important fact been pointed out, the Court would not have held that an increase is automatic solely by virtue of the fact that a notice of violation is issued.

[35] The very issue whether a warning issued to a claimant because of false statements he made entails the application of section 7.1 of the Act was raised in *Piovesan*. The Court held that a warning issued in place of a monetary penalty and followed by a notice of violation was a violation within the meaning of section 7.1 and applied the principle identified in *Geoffroy*, concerning an automatic increase in the requisite hours for entitlement. There is nothing either in that decision delivered from the bench to infer that the Court was alerted to the fact that a warning was not a classified violation and that it does not result in an increase, still less an automatic increase.

[36] I think it is worthwhile to summarize briefly my conclusions as to the scheme and operation of the provisions of sections 7.1, 38 and 41.1 of the Act.

[37] The Commission has discretion to impose sanctions when one or more of the acts or omissions set out in subsection 38(1) have been committed. It also has discretion, within the limits provided by the Act, to choose the deterrent measure(s) appropriate in the

reçoit notification de cette décision » (*the person is notified of the ruling*).

#### LES ARRÊTS GEOFFROY ET PIOVESAN

[33] Dans l'affaire *Canada (Procureure générale) c. Geoffroy*, la Cour a conclu que la majoration du nombre d'heures d'emploi assurable est automatique dès lors qu'un prestataire commet une ou plusieurs violations au cours des 260 semaines précédant sa demande initiale de prestations.

[34] Lors de l'audition de cette affaire, il ne fut pas porté à la connaissance de la Cour que l'avertissement de l'article 41.1 de la Loi est une violation pour les fins de l'article 7.1 si un avis de violation est émis. Au surplus, il ne fut nullement mentionné qu'il s'agissait d'une violation non qualifiée qui n'entraîne pas une majoration des heures requises pour l'admissibilité. Ce fait important eût-il été signalé que la Cour n'aurait pas conclu à une majoration automatique du seul fait qu'un avis de violation est émis.

[35] La question même de savoir si un avertissement émis à un prestataire en raison de fausses déclarations qu'il a faites entraîne l'application de l'article 7.1 de la Loi s'est posée dans l'affaire *Piovesan*. La Cour a statué qu'un avertissement émis au lieu d'une peine pécuniaire et suivi d'un avis de violation était une violation au sens de l'article 7.1 et a appliqué le principe dégagé dans l'arrêt *Geoffroy*, quant à une majoration automatique des heures requises pour l'admissibilité. Rien ne permet, dans cette courte décision rendue oralement à l'audience, d'inférer encore là que la Cour fut alertée au fait qu'un avertissement n'était pas une violation qualifiée et qu'elle ne donne pas lieu à une majoration, encore moins à une majoration automatique.

[36] Je crois qu'il n'est pas inutile de résumer sommairement mes conclusions quant au schéma et au fonctionnement des dispositions des articles 7.1, 38 et 41.1 de la Loi.

[37] La Commission possède un pouvoir discrétionnaire d'imposer des sanctions lorsqu'un ou des actes délictueux prévus au paragraphe 38(1) ont été commis. Elle possède également, dans les limites prévues par la Loi, la discrétion de choisir la ou les

circumstances, should more than one punitive measure prove necessary to fulfill the purposes of the Act. Instead of imposing a monetary penalty, it may choose, as section 41.1 allows it to do, to give the claimant a warning, which may be followed by a notice of violation as defined in section 7.1. This notice by itself does not entail an increase in the hours of insurable employment, but may serve to increase the classification of a new classified violation that will then be classified as subsequent and will entail a further increase in the hours of insurable employment, provided that this new violation occurs within five years of the warning.

[38] On the other hand, if the circumstances of the perpetration of the act or omission require, in the Commission's opinion, more than a monetary sanction, the Commission may reinforce or augment the monetary sanction by issuing a notice of violation pursuant to subsection 7.1(4). The violation then arises as of the day when the notice is issued and the date of this violation is the date on which the notice is issued.

[39] The five-year period under subsection 7.1(1) begins to run from the time the notice is issued: see *Szczech*. This violation, when classified pursuant to subsection 7.1(5), entails an increase in the hours of insurable employment according to the table contained in subsection 7.1(1).

[40] The increase provided for in subsection 7.1(1) stems from the insured claimant's liability for one or more classified violations, and not from the knowledge he has of the notice of violation. Knowledge of such a notice is important in order to enable him to exercise his right to challenge the Commission's decision affecting him. Should he not challenge it, the Commission's decision becomes enforceable and, if it is a classified violation, entails an increase in the hours of insurable employment: see *Limosi*, at paragraphs 16 and 17.

#### APPLICATION OF THESE PRINCIPLES TO THE FACTS OF THIS CASE

[41] In this case, the notice of violation was issued on October 17, 2003, and placed in the respondent's file. It was ruled that the violation was serious. In accordance

mesures dissuasives appropriées dans les circonstances, si plus d'une mesure de sanction s'avère nécessaire pour rencontrer les objectifs de la Loi. Plutôt que d'imposer une peine pécuniaire, elle peut choisir, comme le lui permet le paragraphe 41.1, de donner au prestataire un avertissement, qu'elle peut faire suivre d'un avis de violation tel que défini à l'article 7.1. Cet avis à lui seul n'entraîne pas une majoration des heures d'emploi assurable, mais peut servir à accroître la qualification d'une nouvelle violation qualifiée qui sera alors qualifiée de subséquente et entraînera une augmentation accrue des heures d'emploi assurable, pourvu que cette nouvelle violation survienne dans les cinq ans de l'avertissement.

[38] Par contre, si les circonstances de la perpétration des actes délictueux requièrent, de l'avis de la Commission, plus qu'une sanction pécuniaire, celle-ci peut renforcer ou bonifier la sanction pécuniaire en émettant un avis de violation conformément au paragraphe 7.1(4). La violation prend alors naissance du jour où l'avis est émis et la date de cette violation est celle à laquelle l'avis est émis.

[39] Du moment de l'émission de l'avis commence à courir le délai de cinq ans prévu au paragraphe 7.1(1) : voir *Szczech*. Cette violation, lorsque qualifiée conformément au paragraphe 7.1(5), emporte une augmentation des heures d'emploi assurable selon le tableau contenu au paragraphe 7.1(1).

[40] La majoration prévue au paragraphe 7.1(1) découle de la responsabilité de l'assuré pour une ou des violations qualifiées, et non de la connaissance qu'il a de l'avis de violation. La connaissance d'un tel avis est importante pour lui permettre d'exercer son droit de contester la décision de la Commission qui le tient responsable. En cas de défaut de la contester, la décision de la Commission devient exécutoire et, s'il s'agit d'une violation qualifiée, emporte une majoration des heures d'emploi assurable : voir l'arrêt *Limosi*, aux paragraphes 16 et 17.

#### APPLICATION DES PRINCIPES DÉGAGÉS AUX FAITS DE L'ESPÈCE

[41] Dans le cas qui nous occupe, l'avis de violation fut émis le 17 octobre 2003 et porté au dossier du défendeur. Il tenait ce dernier responsable d'une



with the principles in *Szczech*, the five-year period provided for in subsection 7.1(1) began to run as of that date, October 17, 2003. It follows that the hours of insurable employment increase if the insured claimant's violation occurs within the five years preceding his initial claim for benefit. That is precisely the case in this instance. In other words, as I said previously, the subsection 7.1(1) increase is based on the author's liability for the violations, and not on the knowledge he has of the notice of violation.

[42] I am therefore unable to accept the argument of the respondent's counsel that the increase in the hours cannot be used against his client since he was not informed of the notice of violation until February 15, 2005, four days after filing his initial claim for benefit.

[43] Since the respondent did not challenge on the merits the serious violation in question, but instead chose, as in *Limosi*, to complain that he had not received the notice of violation, the Commission's decision holding him responsible for a serious violation remains in full force and effect and meets the requirements of subsection 7.1(1).

[44] The Umpire should have intervened to correct the errors of law committed by the Board of Referees in the interpretation of section 7.1 of the Act.

[45] For these reasons, I would allow the application for judicial review, I would set aside the decision of the Umpire and I would return the matter to the Chief Umpire, or to the person he designates, for redetermination on the basis that the respondent does not have the requisite number of insurable hours of employment under subsection 7.1(1) of the Act to establish a benefit period for himself.

[46] In the circumstances, I would award costs to the respondent's counsel in the amount of \$2,000, including fees, disbursements and travel costs.

DÉCARY J.A.: I agree.

NADON J.A.: I agree.

violation grave. Selon les principes de l'arrêt *Szczech*, à cette date du 17 octobre 2003, le délai de cinq ans du paragraphe 7.1(1) s'est enclenché. Il s'ensuit une majoration des heures d'emploi assurable si la responsabilité de l'assuré, pour la violation qu'on lui impute, survient au cours des cinq ans précédant sa demande initiale de prestations. C'est précisément le cas en l'instance. En d'autres termes, comme je le mentionnais précédemment, la majoration du paragraphe 7.1(1) découle de la responsabilité de l'assuré pour une ou des violations, et non de la connaissance qu'il a de l'avis de violation.

[42] Je ne peux donc retenir l'argument du procureur du défendeur voulant que la majoration des heures ne peut être opposée à son client puisqu'il n'a été informé de l'avis de violation que le 15 février 2005, soit quatre jours après avoir déposé sa demande initiale de prestations.

[43] Comme le défendeur n'a pas contesté le bien-fondé de la responsabilité qu'on lui impute pour une violation grave, mais a plutôt choisi, comme dans l'affaire *Limosi*, de se plaindre qu'il n'avait pas reçu l'avis de violation, la décision de la Commission le tenant responsable d'une violation grave demeure avec plein effet et satisfait aux exigences du paragraphe 7.1(1).

[44] Le juge-arbitre aurait dû intervenir pour corriger les erreurs de droit commises par le Conseil arbitral dans l'interprétation de l'article 7.1 de la Loi.

[45] Pour ces motifs, j'accueillerais la demande de contrôle judiciaire, j'annulerais la décision du juge-arbitre et je retournerais l'affaire au juge-arbitre en chef, ou à la personne qu'il désignera, pour qu'elle soit décidée à nouveau en tenant pour acquis que le défendeur ne rencontre pas le nombre d'heures d'emploi assurable prévu au paragraphe 7.1(1) de la Loi pour faire établir une période de prestations à son profit.

[46] Dans les circonstances, j'accorderais au procureur du défendeur des dépens au montant de 2 000 \$, incluant honoraires, déboursés et frais de déplacement.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je suis d'accord.