

A-483-09  
2010 FCA 182

A-483-09  
2010 CAF 182

**Zora S. Gill** (*Applicant*)

**Zora S. Gill** (*demandeur*)

v.

c.

**Attorney General of Canada** (*Respondent*)

**Procureur général du Canada** (*défendeur*)

**INDEXED AS: GILL v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)**

**RÉPERTORIÉ : GILL c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

Federal Court of Appeal, Létourneau, Pelletier and Stratas JJ.A.—Vancouver, June 2; Ottawa, July 8, 2010.

Cour d'appel fédérale, juges Létourneau, Pelletier et Stratas, J.C.A.—Vancouver, 2 juin; Ottawa, 8 juillet 2010.

*Employment Insurance — Judicial review of Umpire's decision Employment Insurance Act, s. 7.1(4) making notice of violation mandatory or automatic whenever circumstances described therein present; that Board of Referees having no jurisdiction to set notice aside — Applicant making false, misleading representations when filing claim to Canada Employment Insurance Commission — Commission rejecting claim, imposing financial penalties, issuing notice of violation thereagainst — Board of Referees reducing penalty, setting aside notice of violation — Canada (Attorney General) v. Savard Federal Court of Appeal's foremost decision on issue of notices of violation, ruling Commission having discretion on whether notice of violation should be issued — Savard correctly stating law — Clearer language in Act, s. 7.1(4) needed to render notice of violation automatic — Application allowed.*

*Assurance-emploi — Contrôle judiciaire de la décision d'un juge-arbitre portant que l'art. 7.1(4) de la Loi sur l'assurance-emploi rend un avis de violation obligatoire ou automatique chaque fois que les faits qui y sont visés se produisent et que le Conseil arbitral n'avait pas compétence pour l'annuler — Le demandeur avait fait des déclarations fausses et trompeuses lorsqu'il a déposé sa demande de prestations auprès de la Commission de l'assurance-emploi du Canada — La Commission a rejeté sa demande de prestations, lui a infligé une pénalité pécuniaire et lui a donné un avis de violation — Le Conseil arbitral a réduit la pénalité et annulé l'avis de violation — La Cour, dans l'arrêt Canada (Procureur général) c. Savard, la décision la plus importante de la Cour d'appel fédérale qui traite d'avis de violation, a statué que la Commission avait le pouvoir discrétionnaire de donner ou non un avis de violation — L'arrêt Savard énonce le droit correctement — Il aurait fallu que le libellé de l'art. 7.1(4) de la Loi soit plus clair pour que l'avis de violation soit automatique — Demande accueillie.*

*Practice — Judgments and Orders — Obiter dictum — Umpire concluding Employment Insurance Act, s. 7.1(4) making notice of violation mandatory or automatic whenever circumstances described therein present — Canada (Attorney General) v. Savard Federal Court of Appeal's foremost decision on issue of notices of violation — While determination in Savard that Commission having discretion to issue notice of violation constituting obiter in most strict legal sense, that decision binding — In recent decades, doctrine of "obiter dictum" holding much less sway — Savard truly determining matter at issue for all practical intents, purposes.*

*Pratique — Jugements et ordonnances — Remarque incidente — Le juge-arbitre a conclu que l'art. 7.1(4) de la Loi sur l'assurance-emploi rend l'avis de violation obligatoire ou automatique lorsque les faits qui y sont visés se produisent — L'arrêt Canada (Procureur général) c. Savard est la décision la plus importante de la Cour d'appel fédérale qui traite d'avis de violation — Même si la décision dans l'arrêt Savard portant que la Commission a le pouvoir discrétionnaire de donner un avis de violation est, au sens strictement juridique, une remarque incidente, elle est obligatoire — La doctrine de l'« obiter dictum » n'a pas été appliquée aussi rigoureusement au cours des dernières décennies — L'arrêt Savard règle véritablement la question en cause en pratique.*

This was an application for judicial review of an Umpire's decision that subsection 7.1(4) of the *Employment Insurance*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision d'un juge-arbitre portant que le paragraphe 7.1(4)

*Act* makes a notice of violation mandatory or automatic whenever the circumstances described therein are present and therefore the Board of Referees had no jurisdiction to set it aside. The applicant, an immigrant, worked on a farm picking berries. When his employment ended, he filed a claim with the Canada Employment Insurance Commission for employment insurance benefits. He submitted a record of employment from his employer stating a total number of insurable hours. He also made further representations in an interview with a Commission employee and in bi-weekly report cards submitted in support of his claim. These representations were later found to be false and misleading. In the meantime, the applicant had been receiving benefits. Following an investigation, it was discovered that the applicant had worked less and earned less than what he had declared. The Commission rejected the applicant's claim since he had not worked the minimum number of hours of insurable employment required, ordered that he reimburse the Commission for the overpayment he had received and imposed financial penalties for providing false or misleading information. The Commission also issued a notice of violation against him. The applicant appealed to the Board of Referees, which reduced the financial penalty to \$1. It allowed his appeal against the notice of violation and set it aside. The Board made these decisions in light of new mitigating factors. The Commission appealed only the Board's decision to set aside the notice of violation to the Umpire. That appeal was allowed, giving rise to the present judicial review.

The issue in this case was as follows: Where a penalty has been assessed against a claimant or where a claimant has been prosecuted and found guilty of an offense, is the issuance by the Commission of a notice of violation under subsection 7.1(4) of the Act mandatory and automatic, or does the Commission have the discretion not to issue the notice?

*Held*, the application should be allowed.

Seven decisions of the Federal Court of Appeal dealt with the issue of notices of violation. Unfortunately, these cases could not be reconciled. One of the foremost cases was Canada (*Attorney General*) v. *Savard*, which ruled that the Commission does have the discretion as to whether a notice of violation should be issued. In other words, it may issue a notice of violation as an additional sanction but it is not mandatory. While the determination in *Savard* that the Commission had discretion to issue a notice of violation was in the most strict legal sense *obiter*, it was binding. In recent decades, the doctrine of "*obiter dictum*" has held much less sway than it used to in Anglo-Canadian case law. The Court in *Savard* was prompted by strong practicality and justice and

de la *Loi sur l'assurance-emploi* rend un avis de violation obligatoire ou automatique chaque fois que les faits qui y sont visés se produisent et que le Conseil arbitral n'avait donc pas compétence pour l'annuler. Le demandeur, un immigrant, travaillait sur une ferme, où il cueillait des baies. Après la cessation de son emploi, il a déposé une demande de prestations d'assurance-emploi auprès de la Commission de l'assurance-emploi du Canada. Il a remis un relevé d'emploi de son employeur précisant un nombre total d'heures d'emploi assurable. En outre, il a fait d'autres déclarations dans le cadre d'une entrevue avec un employé de la Commission et dans des cartes bimensuelles remises à l'appui de sa demande. On a par la suite découvert que ces déclarations étaient fausses et trompeuses. Entre-temps, le demandeur recevait des prestations. À la suite d'une enquête, on a découvert que les heures d'emploi et la rémunération du demandeur étaient inférieures à ce qu'il avait déclaré. La Commission a rejeté la demande de prestations du demandeur au motif qu'il n'avait pas travaillé le nombre minimal d'heures d'emploi assurable, elle l'a sommé de lui rembourser le paiement excédentaire qu'il avait reçu et lui a infligé une pénalité pécuniaire pour avoir donné des renseignements faux ou trompeurs. La Commission lui a aussi donné un avis de violation. Le demandeur a interjeté appel devant le Conseil arbitral, qui a réduit le montant de la pénalité à 1 \$. Il a accueilli son appel relativement à l'avis de violation, qu'il a annulé. Le Conseil a pris ces décisions à la lumière de nouvelles circonstances atténuantes. Devant le juge-arbitre, la Commission a seulement interjeté appel de la décision du Conseil d'annuler l'avis de violation. Cet appel a été accueilli, ce qui a donné lieu à la demande de contrôle judiciaire en l'espèce.

La question litigieuse en l'espèce était la suivante : Lorsqu'un prestataire se voit infliger une pénalité ou déclarer coupable d'une infraction, la Commission doit-elle obligatoirement et automatiquement donner un avis de violation en application du paragraphe 7.1(4) de la Loi, ou la Commission a-t-elle le pouvoir discrétionnaire de ne pas donner d'avis?

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

Sept arrêts de la Cour d'appel fédérale traitent d'avis de violation. Malheureusement, ces décisions ne pouvaient pas être conciliées. L'une des décisions les plus importantes était Canada (*Procureur général*) c. *Savard*, où la Cour a statué que la Commission avait le pouvoir discrétionnaire de donner ou non un avis de violation. Autrement dit, elle *peut* donner un avis de violation à titre de sanction additionnelle, mais ce n'est pas obligatoire. Même si la décision dans l'arrêt *Savard* portant que la Commission avait le pouvoir discrétionnaire de donner un avis de violation était, au sens strictement juridique, une remarque incidente, elle était obligatoire. La doctrine de l'« *obiter dictum* » n'a pas été appliquée aussi rigoureusement au cours des dernières décennies; elle était appliquée plus

had the benefit of full submissions by adverse parties who were represented. In those circumstances, *Savard* truly determined the matter at issue for all practical intents and purposes.

*Savard* correctly states the law and was applied in this case. Parliament could have drafted the legislation to require that the Commission issue a notice of violation upon the happening of any circumstance described in section 7.1 but did not do so. Subsection 7.1(4) states that a person accumulates a violation “if in any of the following circumstances the Commission issues a notice of violation to the person”. Interpreting subsection 7.1(4) as imposing a mandatory or automatic sanction would sit in startling contrast with the rest of the Act’s administrative regime, which bestows discretion of the widest sort to the Commission. Given the overall purpose of the Act, if subsection 7.1(4) is ambiguous on whether the Commission has the discretion not to issue a notice of violation, that ambiguity should be resolved in favour of the claimant. The respondent’s interpretation that when one of the circumstances in subsection 7.1(4) is present, a notice of violation is automatic would impose an unexpectedly harsh or inequitable consequence. Clearer language in subsection 7.1(4) is necessary to effect such a result.

For these reasons, the Board of Referees did have jurisdiction to set aside the notice of violation and the Umpire erred in holding to the contrary.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.  
*Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, ss. 7.1 (as am. by S.C. 2009, c. 33, s. 4), 38 (as am. by S.C. 2001, c. 5, s. 8), 40, 41.1, 125, 135.

#### CASES CITED

##### NOT FOLLOWED:

*Canada (Attorney General) v. Geoffroy*, 2001 FCA 105, 273 N.R. 372; *Canada (Attorney General) v. Limosi*, 2003 FCA 215, [2003] 4 F.C. 481, [2003] CLLC 240-010; *Canada (Attorney General) v. Piovesan*, 2006 FCA 245, 353 N.R. 83; *Canada (Attorney General) v. Kaur*, 2007 FCA 287, 368 N.R. 273; *Patry v. Canada (Attorney General)*, 2007 FCA 301.

rigoureusement auparavant dans la jurisprudence anglo-canadienne. Dans l’arrêt *Savard*, la Cour a prononcé l’*obiter dictum* à l’égard de considérations importantes sur le plan pratique et de la justice et elle bénéficiait d’observations exhaustives de parties adverses représentées par des avocats. Dans ces circonstances, l’arrêt *Savard* règle véritablement la question en cause en pratique.

L’arrêt *Savard* énonce le droit correctement et il avait été appliqué en l’espèce. Le législateur aurait pu rédiger le texte de loi de manière à prescrire à la Commission de donner un avis de violation lorsque se produit l’une des circonstances mentionnées à l’article 7.1, mais il ne l’a pas fait. Le paragraphe 7.1(4) prévoit qu’il y a violation « lorsque le prestataire se voit donner un avis de violation ». Interpréter le paragraphe 7.1(4) comme s’il imposait une sanction obligatoire ou automatique contredirait de façon manifeste le reste du régime administratif de la Loi, qui confère un pouvoir discrétionnaire le plus large possible à la Commission. Compte tenu de l’objet général de la Loi, si le paragraphe 7.1(4) est ambigu sur la question de savoir si la Commission a le pouvoir discrétionnaire de ne pas donner un avis de violation, cette ambiguïté devrait se résoudre en faveur du prestataire. L’interprétation donnée par le défendeur, soit qu’un avis de violation est automatique lorsque l’un des faits visés au paragraphe 7.1(4) se produit, entraînerait des conséquences sévères ou inéquitables. Pour obtenir un tel résultat, le libellé du paragraphe 7.1(4) aurait dû être plus clair.

Pour ces motifs, le Conseil arbitral avait compétence pour annuler l’avis de violation et le juge-arbitre avait commis une erreur en concluant le contraire.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.  
*Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 7.1 (mod. par L.C. 2009, ch. 33, art. 4), 38 (mod. par L.C. 2001, ch. 5, art. 8), 40, 41.1, 125, 135.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS NON SUIVIES :

*Canada (Procureur général) c. Geoffroy*, 2001 CAF 105; *Canada (Procureur général) c. Limosi*, 2003 CAF 215, [2003] 4 C.F. 481; *Canada (Procureur général) c. Piovesan*, 2006 CAF 245; *Canada (Procureur général) c. Kaur*, 2007 CAF 287; *Patry c. Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 301.

## APPLIED:

*Canada (Attorney General) v. Savard*, 2006 FCA 327, [2007] 2 F.C.R. 429, 355 N.R. 204; *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2, (1983), 142 D.L.R. (3d) 1, 46 N.R. 185.

## CONSIDERED:

*Canada (Attorney General) v. Szczech*, 2004 FCA 366, 328 N.R. 92; *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465, [1963] 2 All E.R. 575 (H.L.); *Tétreault-Gaboury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, (1991), 81 D.L.R. (4th) 358, 50 Admin. L.R. 1.

## REFERRED TO:

*Miller v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 370, 220 D.L.R. (4th) 149, [2003] CLLC 240-003, 293 N.R. 391; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, 212 D.L.R. (4th) 1, [2002] 5 W.W.R. 1; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1993] 1 S.C.R. 1080, (1993), 101 D.L.R. (4th) 567, 150 N.R. 81; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, 154 D.L.R. (4th) 193.

## AUTHORS CITED

*Digest of Benefit Entitlement Principles*. Chapter 18 “False or Misleading Statements”, loose-leaf. Ottawa: Human Resources and Social Development Canada, 1999.

Issalys, Pierre. “Les sanctions administratives de l’assurance-emploi : entre solidarité, assurance et répression” (2009), 50 *C. de D.* 825.

APPLICATION for judicial review of an Umpire’s decision ((2009), CUB 73416) that subsection 7.1(4) of the *Employment Insurance Act* makes a notice of violation mandatory or automatic and that therefore the Board of Referees had no jurisdiction to set it aside. Application allowed.

## APPEARANCES

*Kevin Love* for applicant.  
*Maria Molloy* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*Community Legal Assistance Society*, Vancouver, for applicant.

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Canada (Procureur général) c. Savard*, 2006 CAF 327, [2007] 2 R.C.F. 429; *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Canada (Procureur général) c. Szczech*, 2004 CAF 366; *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465, [1963] 2 All E.R. 575 (H.L.); *Tétreault-Gaboury c. Canada (Commission de l’emploi et de l’immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1993] 1 R.C.S. 1080; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27.

## DOCTRINE CITÉE

Issalys, Pierre. « Les sanctions administratives de l’assurance-emploi : entre solidarité, assurance et répression » (2009), 50 *C. de D.* 825.

*Le guide de la détermination de l’admissibilité*. Chapitre 18 « Déclarations fausses ou trompeuses », feuilles mobiles. Ottawa : Ressources humaines et Développement social Canada, 1999.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d’un juge-arbitre ((2009), CUB 73416) portant que le paragraphe 7.1(4) de la *Loi sur l’assurance-emploi* rend un avis de violation obligatoire ou automatique et que le Conseil arbitral n’avait donc pas compétence pour l’annuler. Demande accueillie.

## ONT COMPARU

*Kevin Love* pour le demandeur.  
*Maria Molloy* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Community Legal Assistance Society*, Vancouver, pour le demandeur.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

[1] STRATAS J.A.: Under the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23 (the Act), claimants for employment insurance benefits who engage in misconduct, such as filing false information in support of a claim, face potential consequences. The Canada Employment Insurance Commission can assess a penalty against them; they can also be prosecuted under the Act or the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, and be found guilty.

[1] LE JUGE STRATAS, J.C.A. : Aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23 (la Loi), les prestataires d'assurance-emploi qui ont une conduite répréhensible, par exemple qui présentent de faux renseignements à l'appui de leur demande de prestations, peuvent avoir à subir des conséquences. La Commission de l'assurance-emploi du Canada peut leur infliger une pénalité; ils peuvent aussi être poursuivis en vertu de la Loi ou du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, et se voir déclarer coupables.

[2] The question in this application for judicial review is one of statutory interpretation. When the Commission has assessed a penalty against a claimant or where the claimant has been prosecuted and found guilty of an offence, must the Commission also issue a “notice of violation” against the claimant? Or does the Commission have the discretion not to issue the notice?

[2] La question soulevée dans la présente demande de contrôle judiciaire en est une d'interprétation législative. Lorsqu'elle inflige une pénalité à un prestataire ou lorsqu'un prestataire a fait l'objet d'une poursuite et a été déclaré coupable d'une infraction, la Commission doit-elle aussi donner un « avis de violation » au prestataire, ou a-t-elle le pouvoir discrétionnaire de ne pas donner d'avis?

[3] This matters a great deal. The general thrust of the Act is that a claimant must work a particular number of hours before being able to receive benefits. But when a notice of violation has been issued against the claimant, the Act regards the claimant as having “accumulated a violation”. Those with a violation in the last five years must work more hours before they are able to receive benefits. Simply put, then, the issuance of a notice of violation imposes an additional sanction upon a claimant, over and above a penalty or a finding of liability for an offence, by increasing the number of “qualifying hours” that a claimant must have before being able to receive benefits. This additional sanction can be most severe: a claimant, put out of work, might have been able to obtain benefits but for the increase in qualifying hours.

[3] Cette question revêt une grande importance. L'orientation générale de la Loi est que le prestataire doit avoir travaillé un certain nombre d'heures pour être admissible au bénéfice des prestations. Toutefois, le prestataire qui s'est vu donner un avis de violation « s'est rendu coupable d'une violation » aux termes de la Loi, et les personnes ayant fait l'objet d'un avis de violation au cours des cinq dernières années doivent travailler davantage d'heures pour pouvoir recevoir des prestations. En clair, donc, la réception d'un avis de violation inflige au prestataire une sanction qui s'ajoute à la pénalité ou à la déclaration de culpabilité pour une infraction. Cette sanction consiste en la majoration du nombre d'heures que le prestataire doit accumuler pour pouvoir recevoir des prestations « les heures requises ». Cette sanction additionnelle peut être particulièrement sévère : une personne sans travail pourrait se voir refuser des prestations en raison de la majoration des heures requises.

[4] Seven decisions of this Court, described below, have touched upon or dealt with this issue. Unfortunately, these cases cannot be reconciled. Foremost of these cases is *Canada (Attorney General) v. Savard*, 2006 FCA 327, [2007] 2 F.C.R. 429, in which my colleague, Justice Létourneau, writing for the Court, examined four earlier cases and attempted to resolve the issue once and for all. In *Savard*, this Court ruled that the Commission does have the discretion whether or not to issue a notice of violation. But, says the respondent, two later decisions of this Court, dealing with the issue, conflict with *Savard*, and the ruling in *Savard* was *obiter*. In light of this, the respondent says that the issue remains unsettled. The parties agree that the issue now arises squarely for decision in this case.

[5] In my view, *Savard* correctly states the law. Where a claimant has been assessed a penalty or has been prosecuted and found guilty of an offence, the Commission does have the discretion to decline to issue a notice of violation. Under subsection 7.1(4), a claimant does not automatically accumulate a violation and thereby bear the burden of increased qualifying hours. To work that result, clearer statutory wording would be required.

#### A. The facts

##### (1) *The applicant's employment*

[6] The applicant emigrated from India. He was illiterate and without formal schooling. Soon after his arrival in Canada, he worked on farms in the lower mainland of British Columbia, picking berries and vegetables. S & S Harvesting Ltd. was his employer.

##### (2) *The applicant's employment insurance claim*

[7] On November 12, 1997, after the applicant's employment ended, he filed a claim with the Commission

[4] Sept arrêts de la Cour, expliqués plus loin, traitent de cette question. Malheureusement, ces décisions ne peuvent pas être conciliées. La plus importante d'entre elles est l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Savard*, 2006 CAF 327, [2007] 2 R.C.F. 429, dans laquelle mon collègue, le juge Létourneau, rédigeant les motifs de la Cour, a examiné quatre décisions antérieures et a tenté de résoudre la question une fois pour toutes. Dans l'arrêt *Savard*, la Cour a statué que la Commission avait le pouvoir discrétionnaire de donner ou non un avis de violation. Cependant, selon le défendeur, deux décisions ultérieures de la Cour, ayant trait à la même question, sont en conflit avec l'arrêt *Savard*, et les propos de la Cour à cet égard dans l'arrêt *Savard* constituaient une remarque incidente. À la lumière de ce fait, le défendeur affirme que la question n'est pas encore réglée. Les parties conviennent que la question se pose clairement en l'espèce et qu'elle doit être tranchée.

[5] À mon avis, l'arrêt *Savard* énonce le droit correctement. Lorsqu'un prestataire se voit infliger une pénalité ou déclarer coupable d'une infraction, la Commission a le pouvoir discrétionnaire de ne pas donner un avis de violation. Aux termes du paragraphe 7.1(4), le prestataire ne se rend pas automatiquement responsable d'une violation et les heures requises ne sont donc pas automatiquement majorées. Pour qu'il en soit autrement, la Loi devrait être libellée en termes plus clairs.

#### A. Les faits

##### 1) *L'emploi du demandeur*

[6] Le demandeur était un immigrant originaire de l'Inde. Analphabète, il n'avait jamais été véritablement scolarisé. Peu après son arrivée au Canada, il a travaillé dans des fermes dans les basses-terres continentales de la Colombie-Britannique, où il cueillait des baies et des légumes. Son employeur était S & S Harvesting Ltd.

##### 2) *La demande de prestations d'assurance-emploi du demandeur*

[7] Le 12 novembre 1997, après la cessation de son emploi, le demandeur a déposé une demande de prestations

for employment insurance benefits. In support of that application, he submitted a record of employment from S & S Harvesting Ltd. The record represented that the applicant had worked 954 insurable hours, with \$7 183.62 in insurable earnings. The applicant also made a representation during an interview with a Commission employee, and made further representations in 14 bi-weekly report cards submitted in support of his claim. As will be seen below, these representations, 16 in all, were later found to be false and misleading.

(3) *The Act: sanctions imposed for misconduct*

[8] The Act identifies and imposes sanctions for various forms of misconduct. In Part I [ss. 6–55] of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, claimants who engage in certain forms of misconduct, including the filing of false or misleading information in support of a claim, can have certain sanctions assessed against them:

(a) There are warnings or monetary sanctions: section 38 [as am. by S.C. 2001, c. 5, s. 8] and sections 40 to 41.1. The Act calls these “penalties”.

(b) Another sanction involves increasing, for a period of five years, the number of insurable hours that a claimant needs in order to qualify for employment insurance benefits. This sanction of increased qualifying hours is imposed in the case of “violations” in certain circumstances: see section 7.1 [as am. by S.C. 2009, c. 33, s. 4].

(4) *The false and misleading representations*

[9] Following an investigation of S & S Harvesting Ltd., it was discovered that the applicant had worked only 676 insurable hours, with \$5 090.28 in insurable earnings.

d’assurance-emploi auprès de la Commission. À l’appui de sa demande, il a remis un relevé d’emploi de S & S Harvesting Ltd. Il y était déclaré que le demandeur avait travaillé 954 heures d’emploi assurable et que sa rémunération assurable était de 7 183,62 \$. Le demandeur a également fait une déclaration lors d’une entrevue avec un employé de la Commission ainsi que d’autres déclarations dans les 14 cartes bimensuelles de déclaration du prestataire qu’il a remises à l’appui de sa demande. Comme nous le verrons plus loin, on a par la suite découvert que ces déclarations (16 déclarations en tout) étaient fausses et trompeuses.

3) *La Loi : les sanctions infligées pour inconduite*

[8] La Loi prévoit des sanctions pour les diverses formes d’inconduite. Selon les dispositions de la partie I [art. 6 à 55] de la *Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, les prestataires qui se livrent à certaines formes d’inconduite, notamment en fournissant des renseignements faux ou trompeurs à l’appui de leur demande, peuvent se voir infliger des sanctions :

a) Des avertissements ou sanctions pécuniaires sont prévus : articles 38 [mod. par L.C. 2001, ch. 5, art. 8] ainsi que 40 à 41.1. Aux termes de la Loi, il s’agit de « pénalités ».

b) Une autre sanction consiste à majorer, pendant une période de cinq ans, le nombre d’heures pendant lesquelles le prestataire doit avoir exercé un emploi assurable pour être admissible au bénéfice des prestations d’invalidité. Cette sanction de majoration du nombre d’heures requises est imposée en cas de « violations » dans certaines circonstances : voir article 7.1 [mod. par L.C. 2009, ch. 33, art. 4].

4) *Les déclarations fausses ou trompeuses*

[9] Dans le cadre d’une enquête de S & S Harvesting Ltd., on a découvert que le demandeur n’avait occupé un emploi assurable que pendant 676 heures et que sa rémunération assurable s’élevait à 5 090,28 \$.

[10] As a result of this, three things happened. First, on April 20, 2000, the Commission rejected the applicant's claim for employment insurance benefits, as he had not worked the minimum 910 hours of insurable employment. He had worked only 676 insurable hours, not 954 hours. Second, the applicant had been receiving benefits; the rejection of the applicant's claim meant that there was an overpayment to the applicant of \$5 352. Third, in accordance with the statutory framework of sanctions, described above, the Commission imposed 16 penalties totalling \$2 189 against the applicant for providing false or misleading information in the 16 representations he made. It also issued a notice of violation against him.

*(5) The applicant's appeal*

[11] The applicant appealed to the Board of Referees [*Employment Insurance Act (Re)* (2009), CUB 73416]. The Board of Referees confirmed that the applicant was not entitled to employment insurance benefits. It also dismissed his appeal against penalty but reduced the amount of the penalty to \$1. It allowed his appeal against the notice of violation and set it aside.

[12] The drastic reduction in the penalty and the setting aside the notice of violation was prompted by new mitigating factors. The applicant was suffering a number of ailments, including dementia. A significant penalty would have serious consequences for his family. The Board of Referees also accepted the applicant's evidence concerning the reprehensible actions of his employer and the vulnerability of the farmworkers in this employment relationship.

*(6) The Commission's further appeal*

[13] The Commission appealed to the Umpire. Before the Umpire, the Commission did not challenge the existence of mitigating and humanitarian grounds and the reduction of the penalty to \$1. The Commission appealed only on the issue of whether the Board of Referees could set aside the notice of violation. This turned on whether or not a notice of violation was

[10] Suite à cela, trois choses se sont produites. Premièrement, le 20 avril 2000, la Commission a rejeté la demande de prestations d'assurance-emploi du demandeur au motif qu'il n'avait pas travaillé le nombre d'heures minimal de 910 heures d'emploi assurable. Il avait travaillé 676 heures d'emploi assurable, et non 954. Deuxièmement, le demandeur avait reçu des prestations; le rejet de la demande du demandeur signifiait que celui-ci avait reçu un paiement en trop de 5 352 \$. Troisièmement, conformément au cadre législatif des sanctions susmentionné, la Commission a infligé au demandeur 16 pénalités totalisant 2 189 \$ pour avoir donné des renseignements faux ou trompeurs dans ses déclarations. Elle lui a aussi donné un avis de violation.

*5) L'appel du demandeur*

[11] Le demandeur a interjeté appel devant le Conseil arbitral [*Loi sur l'assurance-emploi (Re)* (2009), CUB 73416], qui a confirmé que le demandeur n'avait pas droit aux prestations d'assurance-emploi. Il a également rejeté son appel relativement à la pénalité, mais il a réduit le montant de celle-ci à 1 \$. Il a accueilli son appel relativement à l'avis de violation, qu'il a annulé.

[12] La forte réduction de la pénalité et l'annulation de l'avis de violation étaient attribuables à l'établissement de nouvelles circonstances atténuantes. Le demandeur souffrait de plusieurs troubles de santé, dont la démence. Une pénalité importante aurait eu des conséquences graves pour sa famille. Le Conseil arbitral a également accepté la preuve du demandeur sur les actions répréhensibles de son employeur et sur la vulnérabilité des travailleurs agricoles dans cette relation d'emploi.

*6) L'appel ultérieur de la Commission*

[13] La Commission a interjeté appel de la décision devant le juge-arbitre. Devant celui-ci, la Commission n'a contesté ni l'existence de motifs humanitaires et atténuants, ni la réduction de la pénalité à 1 \$. L'appel de la Commission ne portait que sur la question de savoir si le Conseil arbitral pouvait annuler l'avis de violation. Cette question reposait sur celle de savoir s'il

mandatory or automatic under the opening words of subsection 7.1(4) of the Act, which reads as follows:

7.1 ...

Violations

(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;

(b) the person is found guilty of one or more offences under section 135 or 136 as a result of acts or omissions mentioned in those sections; or

(c) the person is found guilty of one or more offences under the *Criminal Code* as a result of acts or omissions relating to the application of this Act.

[14] If subsection 7.1(4) makes a notice of violation mandatory or automatic whenever the circumstances in paragraphs (a), (b) or (c) are present, then in this case the Board of Referees had no jurisdiction to set aside the notice of violation; the notice of violation had to issue, and upon its issuance, the applicant accumulated a violation and bore the burden of an increase in qualifying hours. If, on the other hand, subsection 7.1(4) makes the issuance of a notice of violation a discretionary matter for the Commission, then the Board of Referees did have the jurisdiction to set aside the notice of violation. That result would have left the applicant with no violation; the number of qualifying hours would have remained the same.

[15] The Umpire allowed the Commission's appeal. The Umpire concluded that subsection 7.1(4) makes a notice of violation mandatory or automatic, and so the Board of Referees had no jurisdiction to set it aside. In the end result, the applicant was to pay a nominal \$1 penalty owing to his strained circumstances, but for the

était obligatoire ou automatique de donner un avis de violation aux termes de la disposition liminaire du paragraphe 7.1(4) de la Loi, lequel est rédigé comme suit :

7.1 [...]

Violations

(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;

b) il a été trouvé coupable d'une ou plusieurs infractions prévues à l'article 135 ou 136;

c) il a été trouvé coupable d'une ou plusieurs infractions au *Code criminel* pour tout acte ou omission ayant trait à l'application de la présente loi.

[14] Si aux termes du paragraphe 7.1(4), il est obligatoire ou automatique de donner un avis de violation chaque fois que les faits visés aux alinéas a), b) ou c) se produisent, le Conseil arbitral n'avait pas en l'espèce compétence pour annuler l'avis de violation; l'avis de violation devait être donné et, dès qu'il l'a été, le demandeur s'est rendu responsable d'une violation et devait supporter le fardeau d'une majoration des heures requises. Si, par contre, aux termes du paragraphe 7.1(4), la décision de donner un avis de violation est discrétionnaire et relève de la Commission, le Conseil arbitral avait compétence pour annuler l'avis de violation. Il en résulterait que le demandeur ne se serait rendu responsable d'aucune violation; le nombre d'heures requises serait demeuré le même.

[15] Le juge-arbitre a accueilli l'appel de la Commission. Il a conclu qu'en vertu du paragraphe 7.1(4), l'avis de violation est obligatoire ou automatique et que le Conseil arbitral n'avait donc pas compétence pour l'annuler. En fin de compte, le demandeur devait payer une pénalité nominale de 1 \$ en raison de sa situation

next five years the number of hours he would need to qualify would be higher. Under the Act, his violation was classified as “serious” and so the increase in the number of hours was significant.

[16] In this Court, the applicant has applied for judicial review of the Umpire’s decision.

## B. Analysis

[17] Is the issuance of a notice of violation under subsection 7.1(4) of the Act mandatory and automatic? Or does the Commission have a discretion?

### (1) *Previous decisions of this Court*

[18] As mentioned above, this is not the first time that this issue has come before this Court. Seven decisions have dealt with or have touched upon this issue. Of these, for reasons set out below, *Savard* is the most significant of the seven. Therefore, in analysing these cases, I shall divide them into three categories: the four cases before *Savard*, the *Savard* case, and the two cases after *Savard*.

#### (a) The four cases before *Savard*

[19] Before *Savard*, there were four decisions that touched on this issue. In each of these cases, a fully adversarial context was not present: a benefits claimant, who was unrepresented by counsel, was pitted against the Crown, who was represented by counsel. In three of these cases, *Geoffroy*, *Limosi* and *Piovesan*—all of which *Savard* later corrected—the Court dealt with this issue very briefly and in passing, without a full examination of the statutory framework and the purposes of the Act. Here are the four decisions:

(a) *Canada (Attorney General) v. Geoffroy*, 2001 FCA 105, 273 N.R. 372. In brief, eight-paragraph reasons

difficile, mais pour les cinq années suivantes, le nombre d’heures dont il aurait besoin pour avoir droit aux prestations serait plus élevé. Aux termes de la Loi, sa violation a été qualifiée de « grave » et la majoration du nombre d’heures a donc été importante.

[16] Le demandeur a présenté à la Cour une demande de contrôle judiciaire de la décision du juge-arbitre.

## B. Analyse

[17] Aux termes du paragraphe 7.1(4) de la Loi, est-il obligatoire et automatique de donner un avis de violation, ou la Commission a-t-elle un pouvoir discrétionnaire à cet égard?

### 1) *Jurisprudence de la Cour*

[18] Comme nous le disions plus haut, ce n’est pas la première fois que la Cour est saisie de cette question. Sept décisions en ont déjà traité. Pour les motifs que nous exposerons, l’arrêt *Savard* est la plus importante de ces sept décisions. Par conséquent, pour les analyser, je les diviserai en trois catégories : les quatre décisions antérieures à l’arrêt *Savard*, l’arrêt *Savard* et les deux décisions postérieures à l’arrêt *Savard*.

#### a) Les quatre décisions antérieures à l’arrêt *Savard*

[19] Quatre décisions ont traité de cette question avant l’arrêt *Savard*. Dans aucune d’elles, il n’y avait un contexte réellement contradictoire : un prestataire, qui n’était pas représenté par un avocat, faisait face à la Couronne, laquelle était représentée par un avocat. Dans trois de ces décisions, *Geoffroy*, *Limosi* et *Piovesan* — qui ont toutes trois été ensuite corrigées par l’arrêt *Savard* — la Cour a traité de cette question très brièvement et incidemment, sans procéder à un examen exhaustif du cadre législatif et de l’objet de la Loi. Voici les quatre décisions :

a) *Canada (Procureure générale) c. Geoffroy*, 2001 CAF 105. En bref, au terme de ses motifs exposés en

that did not examine the full statutory context, the Court decided that a “violation” is automatic.

(b) *Canada (Attorney General) v. Limosi*, 2003 FCA 215, [2003] 4 F.C. 481. In this case, the claimant argued that he had not accumulated a “violation” because the notice of violation had not been delivered to him. In the course of rejecting the claimant’s argument, this Court observed that a “violation” is automatic. This observation was made in passing and was not necessary to the outcome of the appeal.

(c) *Canada (Attorney General) v. Szczech*, 2004 FCA 366, 328 N.R. 92. The issue before this Court was whether the five-year period for a “violation” runs from the date of commission of the “violation” or when the Commission issues the notice of violation. This Court held that the period runs from the time that the Commission issues a notice of violation. Although not explicitly stated in *Szczech*, this holding would be consistent with a view that a “violation” is not automatic but happens if and only if the Commission decides to issue a notice of violation—i.e. the Commission has a discretion whether or not to issue a notice of violation.

(d) *Canada (Attorney General) v. Piovesan*, 2006 FCA 245, 353 N.R. 83. The issue before the Court was whether the giving of a warning, instead of the imposition of a monetary penalty, triggered an increase in the number of qualifying hours. This Court answered in the affirmative. In the course of its brief, five-paragraph reasons, it observed (at paragraph 4) that “a person accumulates a violation if the Commission issues a notice of violation”.

(b) The *Savard* case

[20] In *Canada (Attorney General) v. Savard*, 2006 FCA 327, [2007] 2 F.C.R. 429, this Court considered whether a notice of violation must be served on the claimant, as opposed to merely being issued, in order for

huit paragraphes dans lesquels le contexte législatif n’est pas examiné de manière exhaustive, la Cour a décidé qu’une « violation » était automatique.

b) *Canada (Procureure générale) c. Limosi*, 2003 CAF 215, [2003] 4 C.F. 481. Dans cette affaire, le demandeur soutenait qu’il ne s’était pas rendu responsable d’une « violation » parce que l’avis de violation ne lui avait pas été remis. Alors qu’elle rejetait les arguments du demandeur, la Cour a indiqué qu’une « violation » était automatique. Cette observation a été faite de manière incidente et n’était pas nécessaire à l’issue de l’appel.

c) *Canada (Procureur général) c. Szczech*, 2004 CAF 366. La question dont la Cour était saisie était celle de savoir si la période de cinq ans applicable à une « violation » commençait à courir à partir de la date de la commission de la « violation » ou de celle de l’avis de violation par la Commission. La Cour a statué que la période commençait à courir à partir de la date à laquelle un avis de violation lui a été donné par la Commission. Quoique cela n’est pas explicitement dit dans l’arrêt *Szczech*, cette décision serait compatible avec l’opinion selon laquelle une « violation » n’est pas automatique : elle ne se produit que si la Commission décide de donner un avis de violation — autrement dit, la Commission a le pouvoir discrétionnaire de donner ou non un avis de violation.

d) *Canada (Procureur général) c. Piovesan*, 2006 CAF 245. La question dont la Cour était saisie était celle de savoir si le fait de donner un avertissement, au lieu d’imposer une pénalité pécuniaire, entraînait la majoration du nombre d’heures requises. La Cour a répondu par l’affirmative. Dans ses brefs motifs contenus en cinq paragraphes, la Cour a indiqué (au paragraphe 4) qu’« il y a violation lorsque la Commission émet un avis de violation ».

b) L’arrêt *Savard*

[20] Dans l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Savard*, 2006 CAF 327, [2007] 2 R.C.F. 429, la Cour s’est penchée sur la question de savoir s’il était nécessaire de signifier l’avis de violation au prestataire,

the sanction of increased qualifying hours to be applied. This Court answered that question in the negative.

[21] The Court in *Savard* went further. Taking advantage of the presence of opposing parties represented by counsel, it systematically and exhaustively dealt with the prior four cases in light of the structure of the penalty/violation provisions of the Act. It asked itself whether the earlier jurisprudence was “manifestly wrong” under the test in *Miller v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 370, 220 D.L.R. (4th) 149 and required correction. The Court in *Savard* answered that in the affirmative—after finally receiving the benefit of full argument and full information (at paragraph 4, *per* Létourneau J.A.), it concluded that *Geoffroy*, *Limosi* and *Piovesan* should be corrected:

Of the five challenges that have been initiated, I must say that 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 [the Human Resources and Social Development Canada, *Digest of Benefit Entitlement Principles*, chapter 18], of the need to revisit the four other previous decisions. I am persuaded that three of these decisions [*Geoffroy*, *Limosi* and *Piovesan*], 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)* [citation omitted], and it is warranted to make the necessary corrections to those decisions.

[22] Fortuitously, a majority of the panel in *Savard*—Décary, Létourneau and Nadon J.J.A.—had first-hand knowledge of some of the cases it was correcting. Décary J.A. authored the unanimous reasons in *Geoffroy* and *Piovesan*. Létourneau J.A. wrote the unanimous reasons in *Limosi*, and Décary J.A. was part of that panel too. A majority of the panel in *Savard* were revisiting their own previous decisions—assisted, for

plutôt que seulement l’émettre, pour que la sanction de majoration des heures requises s’applique. La Cour a répondu à cette question par la négative.

[21] La Cour est allée plus loin dans l’arrêt *Savard*. Bénéficiant de la présence de parties adverses représentées par des avocats, elle a examiné de manière systématique et exhaustive les quatre affaires précédentes à la lumière de la structure des dispositions de la Loi ayant trait aux pénalités et aux violations. Elle s’est demandé si la jurisprudence antérieure était « manifestement erronée » au regard du critère énoncé dans l’arrêt *Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370, et devait être rectifiée. Dans l’arrêt *Savard*, la Cour a répondu à la question par l’affirmative — après avoir enfin bénéficié d’observations et d’informations exhaustives (au paragraphe 4, par le juge Létourneau), et a conclu que les décisions *Geoffroy*, *Limosi* et *Piovesan* devaient être corrigées :

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>e</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 [Ressources humaines et Développement social Canada, *Le guide de la détermination de l’admissibilité*, Chapitre 18] m’ont convaincu de la nécessité de revisiter les quatre autres décisions antérieures. Je suis satisfait que trois de ces décisions [*Geoffroy*, *Limosi* et *Piovesan*], 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)* [référence omise], et où nous sommes justifiés d’apporter à ces décisions les rectifications requises.

[22] De manière fortuite, la majorité des membres du tribunal dans l’arrêt *Savard*, formé par les juges Décary, Létourneau et Nadon, avaient une connaissance personnelle des causes qu’ils corrigeaient. Le juge Décary était l’auteur des motifs unanimes de la Cour dans les arrêts *Geoffroy* et *Piovesan*. Dans l’arrêt *Limosi*, le juge Létourneau a rédigé les motifs unanimes de la Cour et le juge Décary faisait également partie du tribunal. Dans

the first time on this issue, by counsel on both sides and by new information.

[23] Writing for the unanimous Court, in *Savard*, Létourneau J.A. examined the words of subsection 7.1(4), the relevant scheme of the Act (namely sections 7.1, 38, 40, 41.1, 125 and 135), and the purpose of the Act. This was an approach to interpretation consistent with that prescribed by the Supreme Court of Canada in *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R.559, at paragraphs 26 and 27. As a result of its examination, this Court concluded that indeed the Commission does have the discretion to decide whether or not to issue a notice of violation. Put another way, the Commission *may* issue a notice of violation as an additional sanction, but it is not mandatory. The Court put it this way in *Savard* (at paragraph 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).

Later in its reasons, the Court added (at paragraphs 37–38):

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 the discretion, within the limits provided by the Act, to choose the deterrent measure(s) appropriate in the 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.

...

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

l'arrêt *Savard*, la majorité des membres du tribunal révisaient leurs propres décisions antérieures — en bénéficiant, pour la première fois sur cette question, de l'aide des avocats des deux parties adverses et de nouvelles informations.

[23] Le juge Létourneau, qui a rédigé les motifs unanimes de la Cour dans l'arrêt *Savard*, a examiné les termes du paragraphe 7.1(4), le régime pertinent de la Loi (soit les articles 7.1, 38, 40, 41.1, 125 et 135) et l'objet de la Loi. Cette méthode d'interprétation était conforme à ce que la Cour suprême du Canada a prescrit dans l'arrêt *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 26 et 27. Au terme de son examen, la Cour a conclu que la Commission a effectivement le pouvoir discrétionnaire de décider s'il y a lieu ou non d'émettre un avis de violation. Autrement dit, la Commission peut donner un avis de violation à titre de sanction additionnelle, mais ce n'est pas obligatoire. La Cour s'est exprimée dans les termes suivants dans l'arrêt *Savard* (au paragraphe 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).

Plus loin dans ses motifs, la Cour ajoute (aux paragraphes 37 et 38) :

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 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.

[...]

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

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. [Emphasis added.]

naissance du jour où l’avis est émis et la date de cette violation est celle à laquelle l’avis est émis. [Non souligné dans l’original.]

(c) The cases after *Savard*

[24] Immediately after *Savard*, this Court decided two more cases and made comments consistent with *Geoffroy*, *Limosi* and *Piovesan*, and inconsistent with *Savard*. These cases did not mention *Savard*; *Savard* was not cited to the Court in argument. Just as in *Geoffroy*, *Limosi* and *Piovesan*, the discussion of the issue in these two cases was brief, in passing, and without a full examination of the statutory framework and the purposes of the Act. Just as in *Geoffroy*, *Limosi* and *Piovesan*, a fully adversarial context was not present: a benefits claimant, who was unrepresented by counsel, faced the Crown, who was represented by counsel. These two post-*Savard* cases are:

(a) *Canada (Attorney General) v. Kaur*, 2007 FCA 287, 368 N.R. 273. The issue was whether the Umpire could reverse the Commission’s decision to impose a penalty, issue a warning instead, and cancel a notice of violation. This Court held that the Umpire could not freely substitute his decision for that of the Commission. In the course of its reasons, at paragraph 34, this Court observed in passing that under subsection 7.1(1) of the Act, “a notice of violation follows when a penalty is imposed under subsection 7.1(4) of the Act” and “[n]either the Commission, nor the Umpire has any discretion in this regard.” The benefits claimant was unrepresented by counsel.

(b) *Patry v. Canada (Attorney General)*, 2007 FCA 301. In the course of determining a judicial review from a decision of the Umpire under the Act, the Court observed in passing (at paragraph 9) that a “notice of violation ... was a mandatory consequence of the imposition of the penalty under subsection 38(1) of the Act.” Whether or not the notice of violation was

c) Les décisions postérieures à l’arrêt *Savard*

[24] Immédiatement après l’arrêt *Savard*, la Cour a tranché deux autres affaires et a fait des commentaires compatibles avec les arrêts *Geoffroy*, *Limosi* et *Piovesan*, et incompatibles avec l’arrêt *Savard*. Ces décisions ne mentionnaient pas l’arrêt *Savard*; l’arrêt *Savard* n’a pas été citée dans les plaidoiries. Comme dans les arrêts *Geoffroy*, *Limosi* et *Piovesan*, l’analyse de la question dans ces deux affaires était brève, incidente et ne reposait pas sur un examen exhaustif du cadre législatif et de l’objet de la Loi. Également, comme dans ces trois mêmes affaires, il n’y avait pas un contexte réellement contradictoire : un prestataire, qui n’était pas représenté par un avocat, faisait face à la Couronne, laquelle était représentée par un avocat. Ces deux décisions postérieures à l’arrêt *Savard* sont :

a) *Canada (Procureur général) c. Kaur*, 2007 CAF 287. La question en litige consistait à savoir si le juge-arbitre pouvait infirmer la décision de la Commission d’infliger une pénalité pour donner plutôt un avertissement, et annuler l’avis de violation. La Cour a statué qu’il n’était pas loisible au juge-arbitre de substituer sa propre décision à celle de la Commission. Dans ses motifs, au paragraphe 34, la Cour a fait observer de manière incidente qu’aux termes du paragraphe 7.1(1) de la Loi, « un avis de violation est donné lorsque est infligée une pénalité pour une infraction prévue au paragraphe 7.1(4) de la Loi » et « [n]i la Commission ni le juge-arbitre ne dispose d’un pouvoir discrétionnaire à cet égard ». Les prestataires n’étaient pas représentés par un avocat.

b) *Patry c. Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 301. Dans le cadre d’un contrôle judiciaire d’une décision d’un juge-arbitre rendue en vertu de la Loi, la Cour a fait observer de manière incidente (au paragraphe 9) qu’un « avis de violation [...] était une conséquence obligatoire de la pénalité imposée en application du paragraphe 38(1) de la Loi ». La question de savoir si

mandatory does not appear to have been the focus of the applicant's judicial review proceeding.

(2) *The parties' submissions in this case*

[25] The applicant submitted that this Court's decision in *Savard* is the governing authority, and the four decisions before it and the two decisions after it should not be followed. In his view, subsection 7.1(4) of the Act, properly interpreted, gives the Commission the discretion not to issue a notice of violation.

[26] The respondent Crown submitted that this Court's comments in *Savard* concerning this issue were *obiter*. As a result, this Court should revisit the issues in *Savard*. In its view, the Commission has no discretion whether or not to issue a notice of violation. This result, it says in its memorandum, is consistent with the Act's purpose: "to deter abuse of the employment insurance scheme by imposing an additional sanction on claimants who attempt to defraud the system". The respondent did not refer the Court to any material, such as *Hansard* or legislative history, which might evidence the purpose it posited. Such material has been found to be useful in interpreting social benefits legislation: *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1993] 1 S.C.R. 1080, at pages 1105 to 1113.

(3) *Is Savard obiter?*

[27] It is true that the issue in *Savard*, narrowly construed, was whether a notice of violation must be served on the claimant in order for the sanction of increased qualifying hours to be applied. Its finding, that service is not required, did not require the Court to determine whether issuance of a notice of violation is mandatory or automatic. I agree with the respondent

l'avis de violation était obligatoire ne semble pas avoir été le point principal de la procédure de contrôle judiciaire du demandeur.

2) *Les observations des parties dans la présente affaire*

[25] Le demandeur a fait valoir que l'arrêt *Savard* de la Cour est la décision faisant autorité et que les quatre décisions qui lui sont antérieures ainsi que les deux autres qui lui sont postérieures ne devraient pas être suivies. À son avis, le paragraphe 7.1(4) de la Loi, interprété convenablement, donne à la Commission le pouvoir discrétionnaire de ne pas donner d'avis de violation.

[26] La Couronne défenderesse a quant à elle fait valoir que les commentaires de la Cour dans l'arrêt *Savard* en ce qui a trait à cette question étaient incidents. En conséquence, la Cour devrait revoir les questions soulevées dans l'arrêt *Savard*. Selon le défendeur, la Commission n'a pas le pouvoir discrétionnaire de donner ou non un avis de violation. Ce résultat, à ses dires, est conforme à l'objet de la Loi de [TRADUCTION] « dissuader les violations au régime d'assurance-emploi en imposant une sanction additionnelle aux prestataires qui tentent d'abuser du système ». Le défendeur n'a présenté à la Cour aucun document, tel que le *Hansard* ou l'historique de la loi, qui aurait pu démontrer l'objet qu'il faisait valoir. De tels documents ont déjà été utiles pour interpréter la législation en matière de prestations sociales : *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1993] 1 R.C.S. 1080, aux pages 1105 à 1113.

3) *La conclusion dans l'arrêt Savard est-elle un obiter dictum?*

[27] Il est vrai que la question soulevée dans l'arrêt *Savard*, interprétée de manière étroite, consistait à savoir si un avis de violation devait être signifié au prestataire pour que la sanction de majoration des heures requises s'applique. Pour conclure que la signification n'était pas requise, la Cour n'avait pas à trancher la question de savoir si l'émission d'un avis de violation

that that determination in *Savard* was not legally necessary for its decision. In that most strict legal sense, it was *obiter*. However, I do not agree with the respondent that this Court's comments in *Savard* should be disregarded. Far from it.

[28] The doctrine of “*obiter dictum*” used to hold sway in Anglo-Canadian jurisprudence. Under that doctrine, later courts were not bound, and indeed could ignore, rulings and observations that, strictly speaking, were unnecessary for the case to be decided. But, in recent decades, this doctrine has held much less sway. For example, in *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465 (H.L.), the plaintiff alleged that the defendant bank was negligent when it provided an opinion of credit-worthiness. But the bank escaped liability because of an exculpatory clause. Strictly speaking, the House of Lords did not have to rule on whether negligent misstatement could give rise to liability, but did so, and confirmed that liability could indeed arise. Ever since that time, Anglo-Canadian courts have applied that ruling, a ruling that was indisputably *obiter*.

[29] Today, many decisions of our Supreme Court advance propositions that, strictly speaking, are not central to the disposition of the case, yet those propositions often are cited with appropriate force in later cases.

[30] The real question is the extent to which a later court should consider itself bound by earlier *obiter*. Some *obiter* is purely gratuitous in the circumstances and is not grounded on the full submissions of opposing parties. However, some *obiter* is prompted by circumstances of strong practicality and justice, and is informed by full submissions from adverse parties represented by counsel.

était obligatoire ou automatique. Je conviens avec le défendeur que cette conclusion dans l'arrêt *Savard* n'était pas juridiquement nécessaire pour la décision. Au sens strictement juridique, il s'agissait d'une remarque incidente. Je ne suis toutefois pas d'accord avec le défendeur pour dire qu'il ne doit pas être tenu compte des commentaires de la Cour dans l'arrêt *Savard*. Loin de là.

[28] La doctrine de l'« *obiter dictum* » était auparavant appliquée dans la jurisprudence anglo-canadienne. En vertu de cette doctrine, les cours n'étaient pas liées dans leurs décisions ultérieures par les conclusions et observations qui, au sens strict, n'étaient pas nécessaires pour trancher l'affaire, et en fait elles pouvaient même omettre d'en tenir compte. Toutefois, cette doctrine n'a pas été appliquée rigoureusement les dernières décennies. Par exemple, dans l'arrêt *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465 (H.L.), la demanderesse prétendait que la banque défenderesse avait été négligente lorsqu'elle avait donné une opinion sur la solvabilité. Or, la banque échappait à toute responsabilité grâce à une clause d'exonération. À strictement parler, la Chambre des lords n'avait pas à décider si des déclarations inexactes faites de manière négligente pouvaient engager la responsabilité de la banque, mais elle l'a fait et a confirmé que la banque pouvait effectivement être tenue responsable. Depuis ce temps, les tribunaux anglo-canadiens ont suivi cette décision, qui constituait incontestablement un *obiter dictum*.

[29] Aujourd'hui, plusieurs arrêts de notre Cour suprême comportent des propositions qui, bien qu'elles ne soient pas strictement nécessaires pour statuer sur l'affaire, sont souvent citées avec l'autorité appropriée dans des affaires subséquentes.

[30] La question véritable est de savoir dans quelle mesure une cour doit se considérer comme liée par un *obiter dictum* antérieur. Certaines remarques incidentes sont tout à fait gratuites dans les circonstances et ne sont pas fondées sur les observations exhaustives des parties adverses. Néanmoins, certaines autres découlent de considérations importantes sur le plan pratique et de la justice et font suite aux observations exhaustives de parties adverses représentées par des avocats.

[31] In my view, we should consider ourselves bound by the *obiter* determination in *Savard*. That Court was prompted by strong practicality and justice and had the benefit, a rare one in this context, of full submissions by adverse parties who were represented. For the first time, it was “in a position to describe finally, and with ... some coherence, the [employment insurance] system adopted by Parliament and how it works” (at paragraph 18). This enabled it to examine previous case law that was not informed by adversarial submissions advanced by opposing lawyers and to correct that case law if it turned out to be “manifestly wrong”: *Miller*, above, at paragraph 10. Letting this opportunity slip by might have left the shortcomings of earlier jurisprudence to continue to be applied in future cases, with detrimental results. Further, as noted above, a majority of the panel in *Savard* had sat on panels in the earlier cases and felt the need to review and correct its previous decisions. In my view, in these circumstances, *Savard* truly determined this matter for all practical intents and purposes.

(4) *Was Savard correctly decided?*

[32] The respondent Crown argued that *Savard* was incorrectly decided and should not be followed. To assess this submission, I examined the reasoning and result in *Savard* in light of the language of subsection 7.1(4), the scheme of the Act, and the purpose of the Act.

[33] In my view *Savard* is correct for the reasons it offered. Therefore, I adopt the reasoning and result in *Savard* and apply it to this case. In my view, the Commission does have discretion under subsection 7.1(4) of the Act to issue a notice of violation or not to issue a notice of violation, depending on the circumstances.

[34] In addition to the reasoning and result in *Savard*, and with the benefit of the full submissions that the Court received from the parties before us who were both

[31] À mon avis, nous devrions nous considérer comme liés par l'*obiter dictum* de l'arrêt *Savard*. La Cour l'a prononcé eu égard à des considérations importantes sur le plan pratique et de la justice et elle bénéficiait, ce qui est rare dans ce contexte, d'observations exhaustives de parties adverses représentées par des avocats. Pour la première fois, elle était « en mesure enfin de décrire avec [...] une certaine cohérence le système [d'assurance-emploi] adopté par le législateur et son fonctionnement » (au paragraphe 18). Cela lui permettait d'examiner la jurisprudence antérieure qui n'avait pas été éclairée par les observations d'avocats de parties adverses et de la corriger si elle se révélait « manifestement erronée » : arrêt *Miller*, précité, au paragraphe 10. Rater cette occasion aurait pu avoir pour effet de laisser les défauts de la jurisprudence antérieure s'appliquer encore dans les causes futures, ce qui aurait été néfaste. De plus, comme nous le notions précédemment, la majorité des membres du tribunal dans l'arrêt *Savard* avaient siégé dans les causes antérieures et considéraient qu'il était nécessaire de corriger leurs décisions antérieures. À mon avis, dans ces circonstances, l'arrêt *Savard* règle véritablement cette question en pratique.

4) *La conclusion dans l'arrêt Savard était-elle bien fondée?*

[32] La Couronne défenderesse soutient que la conclusion dans l'arrêt *Savard* était mal fondée et qu'elle ne devrait pas être suivie. Pour me prononcer sur cette prétention, j'ai étudié le raisonnement et l'issue de l'arrêt *Savard* à la lumière du libellé du paragraphe 7.1(4) ainsi que du régime et de l'objet de la Loi.

[33] À mon avis, la conclusion dans l'arrêt *Savard* est bien fondée, pour les motifs qui y sont exposés. Par conséquent, j'adopte le raisonnement et l'issue de l'arrêt *Savard* et je les applique à la présente espèce. À mon avis, la Commission a le pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 7.1(4) de donner ou non un avis de violation, selon les circonstances.

[34] J'ai adopté le raisonnement et l'issue de l'arrêt *Savard*, mais comme j'ai bénéficié des observations exhaustives présentées à la Cour par les parties, lesquelles

represented, I offer four further reasons in support of my conclusion that *Savard* was correctly decided and that the Commission has this discretion under subsection 7.1(4).

### I

[35] Parliament could have drafted the legislation to require that the Commission must issue a notice of violation upon the happening of any circumstance described in section 7.1. It did not do so. Subsection 7.1(4) states that a person accumulates a violation “if in any of the following circumstances the Commission issues a notice of violation to the person” (emphasis added).

### II

[36] Interpreting subsection 7.1(4) as imposing a mandatory or automatic sanction would sit in startling contrast with the rest of this administrative regime. This is an administrative regime that, at every step, bestows administrative discretion of the widest sort to the Commission. The Commission has the discretion whether to proceed with a penal process or an administrative process: section 40 and subsection 135(2) of the Act. If a penal process is chosen, the Commission has the discretion to prosecute under subsection 135(1) of the Act or under the *Criminal Code*. If an administrative process is chosen, the Commission has the discretion under section 41.1 of the Act to impose a monetary sanction, or just a warning. If a pecuniary sanction is chosen, the Commission has the discretion under section 38 concerning the amount, up to the maximum under the Act. In the midst of this sea of discretion, did Parliament really intend to create an anomalous island of mandatory and automatic sanction, and a tough sanction at that? In my view, given the framework of this administrative regime, only the clearest of words would make that so.

### III

[37] The overall purpose of the Act is “to create a social insurance plan to compensate unemployed workers for loss of income from their employment and to

étaient toutes deux représentées par des avocats, je donnerai quatre autres raisons pour expliquer pourquoi j’estime que la conclusion dans l’arrêt *Savard* était bien fondée et que la Commission a un pouvoir discrétionnaire concernant l’avis en vertu du paragraphe 7.1(4).

### I

[35] Le législateur aurait pu rédiger le texte de loi de manière à prescrire à la Commission de donner un avis de violation lorsque se produit l’une des circonstances mentionnées à l’article 7.1. Or, il ne l’a pas fait. Le paragraphe 7.1(4) prévoit qu’il y a violation « lorsque le prestataire se voit donner un avis de violation » (non souligné dans l’original).

### II

[36] Interpréter le paragraphe 7.1(4) comme s’il imposait une sanction obligatoire ou automatique contredirait de façon manifeste le reste du régime administratif. Il s’agit d’un régime administratif qui, de manière constante, confère un pouvoir discrétionnaire le plus large possible à la Commission. Celle-ci a le pouvoir discrétionnaire d’intenter une poursuite pénale ou une poursuite administrative : article 40 et paragraphe 135(2) de la Loi. Si elle choisit la poursuite pénale, la Commission a le pouvoir discrétionnaire de procéder à cette poursuite en vertu du paragraphe 135(1) de la Loi ou en vertu du *Code criminel*. Si elle choisit la poursuite administrative, la Commission a le pouvoir discrétionnaire, en vertu de l’article 41.1, de la Loi d’imposer une sanction pécuniaire ou seulement un avertissement. Si elle choisit la sanction pécuniaire, la Commission a le pouvoir discrétionnaire, en vertu de l’article 38, d’imposer un montant pouvant aller jusqu’à la sanction maximale prévue par la Loi. En pleine mer discrétionnaire, le législateur avait-il vraiment l’intention de créer une île solitaire où serait infligée une sanction obligatoire et automatique, et qui plus est une sanction sévère? À mon avis, étant donné le cadre du régime administratif, seuls des termes extrêmement clairs auraient pu justifier une telle interprétation.

### III

[37] L’objet général de la Loi est « “d’établir un régime d’assurance sociale aux fins d’indemniser les chômeurs pour la perte de revenus provenant de leur

provide them with economic and social security for a time, thus assisting them in returning to the labour market” : *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, at page 41. In the case of social benefits legislation such as this, “any doubt arising from the difficulties of the language should be resolved in favour of the claimant” : *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2, at page 10 and see also *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, above, at pages 1113 to 1115. To the extent that subsection 7.1(4) is ambiguous on the issue of whether the Commission has the discretion not to issue a notice of violation, that ambiguity should be resolved in favour of the claimant.

[38] In this regard, as noted above, the respondent Crown has asserted that the purpose of section 7.1 is “to deter abuse of the employment insurance scheme by imposing an additional sanction on claimants who attempt to defraud the system”. I agree that that is the purpose of section 7.1. But that is the purpose that underlies the rest of the sanctioning regime in the Act too. As we have seen, the sanctioning regime in the Act is suffused with multiple administrative discretions. The purpose that the Crown posits for section 7.1 does not necessarily lead to the conclusion that when one of the circumstances in subsection 7.1(4) is present, a notice of violation is, unlike all of the other sanctions in this sanctioning regime, automatic.

#### IV

[39] Interpretations that give rise to unexpectedly harsh or inequitable consequences should be avoided unless clearly required by the wording, structure and purposes of the Act : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 27. In a scholarly and helpful article, “Les sanctions administratives de l’assurance-emploi : entre solidarité, assurance et répression” (2009), 50 *C. de D.* 825, Professor Pierre Issalys addresses the harshness of interpreting subsection 7.1(4) as imposing a mandatory “sur-sanction”, a severe sanction on top of another sanction.

emploi et d’assurer leur sécurité économique et sociale pendant un certain temps et les aider ainsi à retourner sur le marché du travail” » : *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l’emploi et de l’immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, à la page 41. Dans le cas d’une loi prévoyant des prestations sociales comme en l’espèce, « tout doute découlant de l’ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur du prestataire » : *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2, à la page 10; voir aussi *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, précité, aux pages 1113 à 1115. Dans la mesure où le paragraphe 7.1(4) est ambigu sur la question de savoir si la Commission a le pouvoir discrétionnaire de ne pas donner un avis de violation, cette ambiguïté devrait se résoudre en faveur du prestataire.

[38] À cet égard, comme nous l’avons noté précédemment, la Couronne défenderesse a fait valoir que l’objet de l’article 7.1 était de [TRADUCTION] « dissuader les violations au régime d’assurance-emploi en imposant une sanction additionnelle aux prestataires qui tentent d’abuser du système ». Je conviens qu’il s’agit de l’objet de l’article 7.1, mais il s’agit également de l’objet sous-jacent des autres sanctions prévues par la Loi. Comme nous l’avons vu, les sanctions prévues par la Loi sont tributaires d’un régime prévoyant de vastes pouvoirs discrétionnaires administratifs. L’objet que la Couronne considère être celui de l’article 7.1 ne conduit pas nécessairement à la conclusion que, lorsque l’un des faits visés au paragraphe 7.1(4) se produit, un avis de violation est, contrairement à toutes les autres sanctions dans ce régime de sanctions, automatique.

#### IV

[39] Il importe d’éviter les interprétations qui entraînent des conséquences sévères ou inéquitables, sauf lorsque cela est clairement requis par le libellé, la structure et l’objet de la Loi : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 27. Dans un article de doctrine utile en l’espèce, « Les sanctions administratives de l’assurance-emploi : entre solidarité, assurance et répression » (2009), 50 *C. de D.* 825, le professeur Pierre Issalys estime que l’interprétation rigoureuse du paragraphe 7.1(4) comme imposant une « sur-sanction » ajoute une sanction sévère à une autre sanction.

[40] In my view, the Crown's interpretation of subsection 7.1(4) would impose an unexpectedly harsh or inequitable consequence. Suppose that, as in the case at bar, the Commission has levied the smallest of penalties against a claimant (\$1) in response to mitigating circumstances and out of humanitarian concern. The Crown's interpretation of subsection 7.1(4) would require the claimant to accumulate a greater number of hours before qualifying for benefits and for many that might be an extremely tough sanction. Such an interpretation would have a particularly severe impact upon those who must claim benefits periodically due to the nature of their employment, such as seasonal workers. In my view, to effect such a result, clearer language in subsection 7.1(4) is necessary.

*(5) Applying the conclusions to the facts of this case*

[41] It follows from the foregoing that the Commission did have the discretion under subsection 7.1(4) of the Act whether or not to issue a notice of violation. A notice of violation is not mandatory or automatic under subsection 7.1(4). To the extent that this Court's decisions in *Geoffroy*, *Limosi*, *Piovesan*, *Kaur* and *Patry* suggest otherwise, they should not be followed.

[42] I conclude that the Board of Referees did have the jurisdiction to set aside the notice of violation. The Umpire erred in holding to the contrary.

C. Proposed disposition

[43] Therefore, I would grant the application for judicial review, quash the decision of the Umpire, and restore the decision of the Board of Referees.

LÉTOURNEAU J.A.: I agree.

PELLETIER J.A.: I agree.

[40] À mon avis, l'interprétation donnée par la Couronne au paragraphe 7.1(4) entraînerait une conséquence exagérément sévère ou inéquitable. Supposons que, comme c'est le cas en l'espèce, la Commission impose la pénalité la plus légère à l'encontre d'un prestataire (1 \$) en raison de circonstances atténuantes et de considérations d'ordre humanitaire. L'interprétation donnée par la Couronne au paragraphe 7.1(4) obligerait le prestataire à accumuler un plus grand nombre d'heures avant d'être admissible au bénéfice des prestations et, pour de nombreuses personnes, cela pourrait constituer une sanction extrêmement sévère. Une telle interprétation aurait une incidence particulièrement sévère sur ceux qui doivent demander des prestations périodiquement en raison de la nature de leur emploi, comme les travailleurs saisonniers. À mon avis, pour atteindre à un tel résultat, le libellé du paragraphe 7.1(4) aurait dû être plus clair.

*5) Application des conclusions aux faits de l'espèce*

[41] Il découle de ce qui précède que la Commission avait le pouvoir discrétionnaire, en vertu du paragraphe 7.1(4) de la Loi, de donner ou non un avis de violation. Un avis de violation n'est ni obligatoire, ni automatique aux termes du paragraphe 7.1(4). Dans la mesure où les décisions de la Cour dans les affaires *Geoffroy*, *Limosi*, *Piovesan*, *Kaur* et *Patry* ne vont pas dans ce sens, elles ne devraient pas être suivies.

[42] Je conclus que le Conseil arbitral avait compétence pour annuler l'avis de violation. Le juge-arbitre a commis une erreur en concluant le contraire.

C. Dispositif proposé

[43] Par conséquent, j'accueillerais la demande de contrôle judiciaire, j'annulerais la décision du juge-arbitre et je rétablirais la décision du Conseil arbitral.

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

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