

A-799-95

A-799-95

**The Attorney General of Canada** (*Applicant*)**Le Procureur général du Canada** (*requérant*)

v.

c.

**Michael Locke** (*Respondent*)**Michael Locke** (*intimé*)

INDEXED AS: CANADA v. LOCKE (C.A.)

RÉPERTORIÉ: CANADA c. LOCKE (C.A.)

Court of Appeal, Marceau, MacGuigan and Robertson JJ.A.—Vancouver, May 14; Ottawa, June 3, 1996.

Cour d'appel, juges Marceau, MacGuigan et Robertson, J.C.A.—Vancouver, 14 mai; Ottawa, 3 juin 1996.

*Unemployment insurance — Application to set aside Umpire's decision loss of part-time employment not affecting benefits already obtained — Applicant receiving U.I. benefits based on loss of full-time employment — Subsequently securing part-time employment, but fired due to own misconduct — Disqualified from receipt of benefits — Unemployment Insurance Act, s. 28 disqualifying claimant from receiving benefits if losing employment because of own misconduct — Regulations, s. 59.1, when interpreted with Act, s. 30.1(2), providing inexcusable loss of any employment since beginning of qualifying period, triggering application of s. 28 disqualification.*

*Assurance-chômage — Demande en vue de faire annuler la décision du juge-arbitre concluant que la perte d'un emploi à temps partiel ne portait pas atteinte au droit aux prestations qu'il touchait déjà — Le requérant touchait des prestations d'assurance-chômage par suite de la perte de son emploi à plein temps — Il a par la suite occupé un emploi à temps partiel mais a été renvoyé à cause de sa propre inconduite — Exclusion du bénéfice des prestations — L'art. 28 de la Loi sur l'assurance-chômage exclut le prestataire qui perd son emploi à cause de sa propre inconduite — L'art. 59.1 du Règlement, lu de concert avec l'art. 30.1(2) de la Loi, portant sur la perte inexcusable d'un emploi depuis le début de la période de référence, entraîne l'inadmissibilité prévue à l'art. 28.*

This was an application to set aside the Umpire's decision that the claimant's loss of employment from a part-time position did not affect the permanent benefits already obtained. The respondent was laid off from full-time employment as a bell-boy, and began receiving unemployment insurance benefits. He subsequently secured part-time employment at a restaurant, which he reported, but he was fired on April 23, 1993 for his own misconduct (missing a shift without notifying his supervisor). He was thereafter disqualified from receiving benefits pursuant to *Unemployment Insurance Act*, sections 28 and 30.1 and *Unemployment Insurance Regulations*, subsection 59.1(1). Act, subsection 28(1) disqualifies a claimant from receiving benefits if employment was lost due to misconduct. Subsection 28(3) provides that "employment" refers to the employment immediately prior to the time the claim for benefit is made unless otherwise prescribed by the regulations. Subsection 30.1(2), which was added to the Act in 1993, provides that where the event giving rise to the disqualification occurs during a benefit period of the claimant, the disqualification does not include any week in that benefit period before the week in which the event occurs. Regulations, subsection 59.1(1), which was added to the Regulations in 1993, provides that "employment" refers to the last employment lost by the claimant by reason of his own misconduct.

Il s'agit d'une demande en vue de faire annuler la décision du juge-arbitre concluant que la perte d'un emploi à temps partiel par le prestataire n'a pas porté atteinte à son droit aux prestations permanentes qu'il touchait déjà. L'intimé a été renvoyé de son emploi à plein temps comme chasseur et a commencé à toucher des prestations d'assurance-chômage. Par la suite, il s'est trouvé un emploi à temps partiel dans un restaurant, qu'il a déclaré, mais il a été renvoyé le 23 avril 1993 à cause de sa propre inconduite (il a manqué un quart de travail sans en informer son superviseur). Il a donc été exclu du bénéfice des prestations conformément aux articles 28 et 30.1 de la *Loi sur l'assurance-chômage* et au paragraphe 59.1(1) du *Règlement sur l'assurance-chômage*. Le paragraphe 28(1) de la Loi rend un prestataire inadmissible au service des prestations s'il a perdu son emploi à cause de sa propre inconduite. D'après le paragraphe 28(3), «emploi» désigne le dernier emploi que le prestataire a exercé avant de formuler sa demande de prestations, sauf prescription contraire des règlements. Le paragraphe 30.1(2), qui a été ajouté à la Loi en 1993, dispose que dans les cas où l'événement à l'origine de l'exclusion survient au cours de sa période de prestations, l'exclusion du prestataire ne comprend pas les semaines de la période de prestations qui précèdent celles où survient l'événement. Selon le paragraphe 59.1(1) du Règlement, également ajouté en

The issue was whether the loss of employment contemplated in section 28 had to occur before the approval of a claim for benefit and the establishment of a benefit period.

*Held*, the application should be allowed.

The inexcusable loss of any employment by a claimant, since the beginning of his or her qualifying period, will trigger the application of the section 28 disqualification, regardless of whether it was a part-time job held concurrently with another or whether it occurred after the establishment of a benefit period based on a lay-off from some other regular employment.

Before 1993, the loss penalized by disqualification under section 28 had to have occurred before the making of a claim for benefit and the establishment of a benefit period. Subsection 30.1(2) rendered obsolete the proposition that a purposive analysis of the whole of the legislation lead to the conclusion that, for the application of section 28, a link between the unjustifiable loss of employment by the claimant and the payment of benefits to him or her was necessary. It gives full support to the submission that pursuant to section 59.1, the penal sanction of section 28 is applicable after, as well as before, the establishment of the benefit period and whether or not the unjustifiably lost employment had an effect on the payment of benefits. It is no longer possible to say that benefits actually payable on the basis of an on-going benefit period established, cannot be affected by the loss of employment from part-time work, however insignificant that employment may have been. The disqualification strikes unconditionally. The legislative amendment has had the unfortunate effect of fostering a system in which the best thing for anyone to do while in receipt of benefits is absolutely nothing. It encourages people not to take on part-time work.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Unemployment Insurance Act*, R.S.C., 1985, c. U-1, ss. 27, 28(1),(3), 30(1) (as am. by S.C. 1993, c. 13, s. 20), 30.1 (as enacted *idem*, s. 21), 44(y).
- Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C., c. 1576, ss. 59(1) (as am. by SOR/90-761, s. 17), (2) (as am. *idem*), (3) (as enacted by SOR/93-178, s. 3), 59.1 (as enacted *idem*, s. 4).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### CONSIDERED:

*Skinner* (1992), CUB 21951; *Canada (Attorney General) v. Droegge*, [1996] F.C.J. No. 513 (C.A.) (QL).

1993, le terme «emploi» s'entend du dernier emploi que le prestataire a perdu en raison de sa propre inconduite.

Il s'agissait de déterminer si la perte de l'emploi envisagée à l'article 28 devait se produire avant l'approbation d'une demande de prestations et l'établissement d'une période de référence.

*Arrêt*: la demande doit être accueillie.

La perte inexcusable d'un emploi par un prestataire depuis le début de sa période de référence entraîne l'application de l'art. 28, c'est-à-dire son exclusion, qu'il s'agisse d'un emploi à temps partiel occupé simultanément avec un autre, ou que le prestataire ait perdu son emploi après l'établissement d'une période de prestations se fondant sur la perte d'un autre emploi régulier.

Avant 1993, la perte d'emploi pénalisée par une déclaration d'exclusion fondée sur l'article 28 devait se produire avant la présentation d'une demande de prestations et l'établissement d'une période de référence. Le paragraphe 30.1(2) a rendu obsolète la proposition selon laquelle une analyse utilitaire de l'ensemble de la législation mène à la conclusion que, pour que l'article 28 trouve application, il doit y avoir un lien entre la perte non justifiée de l'emploi du prestataire et le paiement des prestations. Cette disposition appuie entièrement la prétention selon laquelle, aux termes de l'article 59.1, la sanction pénale de l'article 28 est applicable après, aussi bien qu'avant, l'établissement de la période de prestations et que l'emploi perdu sans justification ait eu ou non un effet sur le paiement des prestations. Il n'est plus possible de prétendre que les prestations payables à un prestataire au cours d'une période de prestations continues établie en sa faveur ne peuvent être touchées par la perte d'un emploi à temps partiel, aussi insignifiant soit-il. L'exclusion frappe sans condition. La modification législative a eu le malheureux effet de favoriser un système dans lequel l'inactivité totale est la meilleure solution que le prestataire puisse adopter pendant qu'il touche des prestations. Cela ne fait qu'encourager les chômeurs à ne pas accepter d'emploi à temps partiel.

#### LOIS ET RÉGLEMENTS

- Loi sur l'assurance-chômage*, L.R.C. (1985), ch. U-1, art. 27, 28(1),(3), 30(1) (mod. par L.C. 1993, ch. 13, art. 20), 30.1 (édicte, *idem*, art. 21), 44y).
- Règlement sur l'assurance-chômage*, C.R.C., ch. 1576, art. 59(1) (mod. par DORS/90-761, art. 17), (2) (mod., *idem*), (3) (édicte par DORS/93-178, art. 3), 59.1 (édicte, *idem*, art. 4).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Skinner* (1992), CUB 21951; *Canada (Procureur général) c. Droegge*, [1996] A.C.F. n° 513 (C.A.) (QL).

## REFERRED TO:

*Canada v. Cymerman*, [1996] 2 F.C. 593 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Jenkins* (1995), 123 D.L.R. (4th) 639; 182 N.R. 388 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. denied [1995] 4 S.C.R. v.

APPLICATION to set aside an Umpire's decision that the claimant's loss of part-time employment due to his own misconduct did not affect the permanent unemployment insurance benefits already obtained by him. Application allowed.

## COUNSEL:

*Leigh A. Taylor* for applicant.  
No one appearing for respondent.

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

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

1 MARCEAU J.A.: It was, of course, to be expected that section 28 of the *Unemployment Insurance Act* [R.S.C., 1985, c. U-1] would give rise to an unending series of controversies. Section 28 is the provision that disqualifies a claimant from receiving benefits if that claimant leaves his or her employment without valid reason or loses it because of his or her misconduct. The notions of "valid reason" and "misconduct" are quite malleable when applied to real life and no one is inclined to accept without some resistance the imposition of a penalty that somehow affects his or her livelihood. This case is the latest to join the ranks of the numerous recent unemployment insurance cases in which this Court and umpires have struggled with problems of construction and application of section 28 and its related legislation.

2 The facts of the case are simple. The respondent held full-time employment as a bellboy with the Harbour Towers Hotel in Victoria. He was laid off

## DÉCISIONS CITÉES:

*Canada c. Cymerman*, [1996] 2 C.F. 593 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Jenkins* (1995), 123 D.L.R. (4th) 639; 182 N.R. 388 (C.A.F.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée à [1995] 4 R.C.S. v.

DEMANDE d'annulation d'une décision du juge-arbitre concluant que la perte de l'emploi à temps partiel du prestataire en raison de sa propre inconduite ne portait pas atteinte au droit aux prestations permanentes d'assurance-chômage qu'il touchait déjà. Demande accueillie.

## AVOCAT:

*Leigh A. Taylor*, pour le requérant.  
Personne n'a comparu pour l'intimé.

## PROCUREUR:

*Le sous-procureur général du Canada*, pour le requérant.

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

1 LE JUGE MARCEAU, J.C.A.: Il fallait bien entendu s'attendre à ce que l'article 28 de la *Loi sur l'assurance-chômage* [L.R.C. (1985), ch. U-1] donne naissance à une interminable série de controverses. L'article 28 est la disposition qui exclut un prestataire du bénéfice des prestations s'il perd son emploi en raison de sa propre inconduite ou s'il quitte volontairement son emploi sans justification. Les notions de «justification» et d'«inconduite» sont assez malléables dans la réalité et personne n'est disposé à accepter de gaieté de cœur l'imposition d'une pénalité qui porte atteinte à ses moyens de subsistance. La présente affaire vient grossir les rangs des nombreuses causes récentes d'assurance-chômage dans lesquelles la Cour et les juges-arbitres se sont trouvés aux prises avec des problèmes d'interprétation et d'application de l'article 28 et des dispositions législatives connexes.

2 Les faits de la cause sont simples. L'intimé avait un emploi à plein temps comme chasseur à l'hôtel Harbour Towers à Victoria. Il a été renvoyé le 5

from this employment on November 5, 1992, due to a shortage of work. He made an initial claim for benefits, had a benefit period established in his favour and he began receiving benefits. During the week of November 22, 1992, the respondent commenced working on an intermittent and casual basis for the Captain's Palace Restaurant, in Victoria. In his weekly statements to the Commission, the respondent duly reported this part-time employment, but his right to receive benefits remained intact and he continued to receive benefits until June 1993. On January 26, 1994, he received a letter from the Commission advising him that he was disqualified from receiving benefits as of April 23, 1993, with the result that there had been an overpayment in excess of \$4,000 which would have to be reimbursed. The reason for the disqualification was that, on April 23, 1993, he had lost his part-time employment with the Captain's Palace Restaurant by reason of his own misconduct as he had been fired for having missed a shift without notifying his supervisor. The disqualification was said to be imposed pursuant to sections 28 and 30.1 [as enacted by S.C. 1993, c. 13, s. 21] of the Act and subsection 59.1(1) of the *Unemployment Insurance Regulations* [C.R.C., c. 1576 (as enacted by SOR/93-178, s. 4)].

3 The ruling of the Commission was upheld by the Board of Referees but the Umpire disagreed. The Umpire did not dispute the finding of the Board that there had been misconduct; he felt he did not have to address the issue since it was his view that "the loss of employment from a part-time position could not have affected the permanent benefits already obtained" by the claimant. In his application now before the Court, the Attorney General contends that the Umpire's decision is based on a proposition that contradicts the law as it now stands.

4 The type of issue that the Umpire was faced with is far from being novel. Indeed, it is easy to realize that, in all these cases where a claimant has held two or more concurrent or successive employments, there may be a problem as to which of the various employments will be able to trigger the application

novembre 1992, à cause d'une pénurie de travail. Il a présenté une première demande de prestations, une période de référence a été établie en sa faveur et il a commencé à recevoir des prestations. Pendant la semaine du 22 novembre 1992, l'intimé a commencé à travailler de façon intermittente et occasionnelle au restaurant Captain's Palace, à Victoria. Dans ses rapports hebdomadaires à la Commission, l'intimé a dûment signalé cet emploi à temps partiel, mais son droit aux prestations est demeuré inchangé et il a continué de toucher ses prestations jusqu'en juin 1993. Le 26 janvier 1994, il a reçu une lettre de la Commission l'informant qu'il était inadmissible au service des prestations depuis le 23 avril 1993, et qu'il avait donc reçu un trop-payé de plus de 4 000 \$, qu'il devrait rembourser. Il a été exclu le 23 avril 1993 parce qu'il a perdu son emploi à temps partiel au restaurant Captain's Palace en raison de sa propre inconduite, c'est-à-dire pour avoir manqué un quart de travail sans en informer son superviseur. Son exclusion découle de l'application des articles 28 et 30.1 [édicte par L.C. 1993, ch. 13, art. 21] de la Loi et du paragraphe 59.1(1) du *Règlement sur l'assurance-chômage* [C.R.C., ch. 1576 (édicte par DORS/93-178, art. 4)].

3 La décision de la Commission a été confirmée par le conseil arbitral, mais le juge-arbitre n'a pas été du même avis. Ce dernier n'a pas contesté la conclusion du conseil arbitral selon laquelle il y avait eu inconduite; il a cependant jugé qu'il n'avait pas à se prononcer sur cette question étant donné qu'à son avis [TRADUCTION] «la perte d'un emploi à temps partiel ne peut avoir porté atteinte au droit au bénéfice des prestations permanentes déjà touchées» par le prestataire. Dans sa demande déposée devant la Cour, le procureur général prétend que la décision du juge-arbitre se fonde sur une proposition qui va à l'encontre de la loi actuellement en vigueur.

4 La question à laquelle devait répondre le juge-arbitre n'est pas nouvelle. En fait, on comprend facilement que, dans tous les cas où un prestataire occupe simultanément ou successivement deux ou plusieurs emplois, la question de savoir lequel de ces divers emplois peut entraîner l'application de l'arti-

of section 28. Although it is a type of issue that has long been the subject of analysis in the jurisprudence of umpires, there appears to be a renewed attention to it lately. This is due, no doubt, to the more frequent incidence of concurrent or successive employments following the recent growth in the marketplace of what is called non-standard employment such as part-time and temporary work and multiple job-holding. It is due also to the introduction in 1993 of new provisions in the Act and the Regulations aimed at broadening the application of the disqualification and, at the same time, making the penalty for an unjustified loss of employment considerably more severe.

5 Until 1993, the law that governed the disposition of these special issues was contained in subsections 28(3) and 30(1) [as am. by S.C. 1993, c. 13, s. 20] of the Act read in conjunction with subsection 28(1) of the Act and completed by subsections 59(1) [as am. by SOR/90-761, s. 17] and (2) [as am. *idem*] of the Regulations. These provisions are still in force and read as follows:

#### Act

28. (1) A claimant is disqualified from receiving benefits under this Part if he lost his employment by reason of his own misconduct or if he voluntarily left his employment without just cause.

...

(3) In this section, "employment" refers to the claimant's last employment immediately prior to the time his claim for benefit is made unless otherwise prescribed by the regulations.

...

30. (1) Where a claimant is disqualified under section 27 from receiving benefit, the disqualification is for such weeks for which benefit would otherwise be payable following the claimant's waiting period as are determined by the Commission.

#### Regulations

59. (1) Employment of a claimant that terminates more than 13 weeks prior to the time the claimant's claim for benefit is made is not employment for the purpose of section 28 of the Act.

cle 28 est susceptible de poser un problème. Cette question, qui a depuis longtemps fait l'objet d'une analyse dans la jurisprudence des juges-arbitres, semble retenir de nouveau l'attention depuis quelque temps. Cela est dû, sans aucun doute, au nombre croissant d'emplois occupés simultanément ou successivement, attribuable à l'augmentation sur le marché du travail de ce qu'on appelle les emplois non standard, comme les emplois à temps partiel et temporaires, et au cumul d'emplois. Cela est dû également à l'introduction en 1993 de nouvelles dispositions de la Loi et du Règlement ayant pour objet d'élargir la portée des dispositions d'exclusion et, simultanément, de renforcer les pénalités pour une perte d'emploi injustifiée.

Jusqu'en 1993, les dispositions législatives régissant le règlement de ces questions spéciales étaient énoncées aux paragraphes 28(3) et 30(1) [mod. par L.C. 1993, ch. 13, art. 20] de la Loi, lues de concert avec le paragraphe 28(1) de la Loi, et complétées par les paragraphes 59(1) [mod. par DORS/90-761, art. 17] et (2) [mod., *idem*] du Règlement. Ces dispositions sont toujours en vigueur et sont formulées dans les termes suivants:

#### Loi

28. (1) Un prestataire est exclu du bénéfice des prestations versées en vertu de la présente partie s'il perd son emploi en raison de sa propre inconduite ou s'il quitte volontairement son emploi sans justification.

...

(3) Au présent article, «emploi» désigne le dernier emploi que le prestataire a exercé avant de formuler sa demande de prestations, sauf prescription contraire des règlements.

...

30. (1) Lorsqu'un prestataire est exclu du bénéfice des prestations en vertu de l'article 27, il l'est pour un nombre de semaines qui suivent le délai de carence et pour lesquelles il aurait sans cela droit à des prestations; ces semaines sont déterminées par la Commission.

#### Règlement

59. (1) L'emploi qu'un prestataire cesse d'exercer plus de 13 semaines avant la date de sa demande de prestations n'est pas un emploi pour l'application de l'article 28 de la Loi.

5

(2) For the purposes of section 28 of the Act, where the claimant's last employment immediately prior to the time the claimant's claim for benefit is made is for a period of less than five days, "employment" shall also refer to the employment of the claimant immediately prior to the claimant's last employment.

(2) Pour l'application de l'article 28 de la Loi, lorsque la durée du dernier emploi qu'un prestataire a exercé avant de présenter sa demande de prestations est de moins de cinq jours, le mot «emploi» s'entend également de l'avant-dernier emploi qu'il a exercé.

6 Two partially related issues were left unresolved by these provisions. The first was whether the employment to be considered was only the one on the basis of which the claim for benefit was made or any other that the claimant could have held concurrently. Until recently, the prevailing opinion appeared to be that the wording of subsection 30(1), coupled with a purposive analysis of the disqualification provisions, led to the conclusion that a causal nexus had to exist between the improperly lost employment susceptible of giving rise to disqualification and the claim for benefit against which it would have to be imposed. It was felt that, if the possible misbehaviour of workers in the marketplace was the legitimate concern of the unemployment insurance scheme, it was only in so far as it had some effect on the payment of benefits. But the majority decision of this Court in *Canada v. Cymerman*, [1996] 2 F.C. 593 (C.A.) appears to disapprove of such a conclusion.

6 Ces dispositions ne permettaient pas de résoudre deux questions qui ont un certain lien avec les questions précitées. La première question est de savoir si l'emploi dont il faut tenir compte est celui à partir duquel la demande de prestations a été formulée ou tout autre emploi que le prestataire peut occuper simultanément. Jusqu'à récemment, l'opinion majoritaire semblait indiquer que le libellé du paragraphe 30(1), jumelé à une analyse utilitaire des dispositions relatives à l'exclusion, menait à la conclusion qu'un lien causal devait exister entre l'emploi perdu de façon inexcusable et susceptible d'entraîner l'exclusion et la demande de prestations à l'encontre de laquelle elle devait être opposée. Le courant majoritaire jugeait que, pour autant que le mauvais comportement des travailleurs sur le marché du travail soit une préoccupation légitime du régime d'assurance-chômage, il ne pouvait avoir d'effet que sur le paiement des prestations. Mais la décision majoritaire de la présente Cour dans *Canada c. Cymerman*, [1996] 2 C.F. 593 (C.A.) ne semble pas approuver une telle conclusion.

7 The second issue that was not completely resolved by the pre-1993 legislation is precisely the one here involved. Was the loss of employment contemplated by the legislator in section 28 one that had to occur before the approval of a claim for benefit by the claimant and the establishment of a benefit period in his or her favour? The CUB jurisprudence contains opinions that, since a claimant had to file report cards establishing his continued entitlement even after the establishment of the benefit period, the phrase "prior to the time his claim for benefit is made" in subsection 28(3) of the Act could refer to any of these reports called "continuing claims". But these opinions appeared to most as being unsupported by a proper analysis of the legislation as a whole and developed without regard to the fundamental difference between the basic initial claim, aimed at establishing a right to be paid bene-

7 La deuxième question qui n'a pas été complètement résolue par les dispositions législatives en vigueur avant 1993 est précisément celle dont la Cour est saisie. La perte de l'emploi envisagée par le législateur à l'article 28 doit-elle se produire avant l'approbation d'une demande de prestations formulée par le prestataire et l'établissement d'une période de prestations en sa faveur? La jurisprudence des décisions CUB renferme certaines opinions selon lesquelles, puisqu'un prestataire doit produire des déclarations établissant qu'il est toujours admissible aux prestations même après l'établissement de la période des prestations, l'expression «avant de formuler sa demande de prestations» au paragraphe 28(3) de la Loi pourrait renvoyer à n'importe laquelle des déclarations désignées sous le nom de «demandes continues». Mais, selon la majorité des auteurs, une analyse appropriée de la loi dans son

fits during a certain time, and the so-called continuing ones, aimed at satisfying the Commission that the right to receive payment still exists, namely the persistence of unemployment in spite of efforts to put an end to it. A passage of the Umpire's reasons in [*Skinner*] CUB 21951 [at pages 6-7] referred to in the decision here before the Court is worth reproducing again because it expresses the position that was at the time, I think, the position accepted by most umpires and, in my opinion, the most consistent with the whole of the legislation and its spirit.

... it is my view that, in the context of subsection 28(1), the loss of employment contemplated by the legislature pertains to a situation where you are trying to establish your claim, as opposed to the present situation where the person has already been granted benefits and then there is an intervening act. This can be seen by reading subsection 28(3), where employment is defined as follows:

28. (3) In this section "employment" refers to the claimant's last employment immediately prior to the time his claim for benefits is made unless otherwise prescribed by the regulations. [Emphasis added]

The working of this subsection indicates that the phrase "lost his employment" pertains to the loss of employment which gives rise to a claim for benefits. The time period, which the section of the Act is referring to, is the claimant's last employment immediately prior to the time the claim for benefits was made. Once the claimant is granted benefits, as in the present case, he is deemed to have already lost his employment. As such, the claimant cannot lose his employment a second time for misconduct or any other cause (see *Goulet v. C.E.I.C.*, [1984] 1 F.C. 653 (FCA)).

8 Before 1993, therefore, it was for all practical purposes definitively settled that the loss penalized by disqualification under section 28 of the Act had to have occurred before the making of a claim for benefit and the establishment of a benefit period.<sup>1</sup>

9 If that was the case before 1993, submits counsel for the Attorney General, it is not so anymore. In

ensemble ne semble par appuyer ces opinions qui semblent s'être développées sans tenir compte de la différence fondamentale entre la demande initiale, dont l'objet est d'établir le droit au bénéfice des prestations pendant un certain temps, et les présumées demandes continues, dont l'objet est de démontrer à la Commission que le droit aux prestations existe toujours, notamment parce qu'en dépit de ses efforts pour se trouver un emploi le prestataire est toujours en chômage. Un passage des motifs du juge-arbitre tiré du CUB 21951 [*Skinner*, aux pages 6 et 7] et cité dans la décision dont la Cour est saisie mérite d'être reproduit de nouveau parce qu'il exprime la position qui était à l'époque, du moins je le crois, la position acceptée par la plupart des juges-arbitres et, à mon avis, celle qui était le plus conforme à l'esprit de la loi dans son ensemble.

... à mon avis, la perte d'emploi prévue au paragraphe 28(1) de la Loi s'applique à une situation où l'on essaie de déterminer un montant de prestations, contrairement à la présente situation, où un acte nouveau s'est produit après l'accord de prestations à l'intéressé. Le paragraphe est clair sur ce point:

28.(3) Au présent article, «emploi» désigne le dernier emploi que le prestataire a exercé avant de formuler sa demande de prestations, sauf prescription contraire des règlements. [Notre soulignement]

Le texte de ce paragraphe indique que l'expression «a perdu son emploi» s'applique à la perte d'emploi qui donne lieu à une demande de prestations. La période de temps dont il est question dans la Loi est l'emploi que le prestataire exerçait immédiatement avant de présenter sa demande de prestations. Une fois que l'on accorde des prestations au prestataire, comme dans le cas qui nous concerne, il est considéré comme ayant déjà perdu son emploi. Par conséquent, il ne peut pas perdre son emploi une deuxième fois pour inconduite ou pour tout autre motif (Voir *Goulet c. C.E.I.C.*, [1984] 1 C.F. 653 (CAF)).

8 Avant 1993, donc, il était à toutes fins pratiques définitivement accepté que la perte d'emploi qui était pénalisée par une déclaration d'exclusion fondée sur l'article 28 de la Loi devait se produire avant la formulation d'une demande de prestations et l'établissement d'une période de prestations<sup>1</sup>.

9 Si telle était la situation avant 1993, d'après l'avocate du procureur général, elle n'est plus la même

1993, new provisions were added to the Regulations concerning the meaning to be attributed to the words "last employment" in subsections 28(1) and (3) of the Act. Subsections 59(3) [as enacted by SOR/93-178, s. 3] and 59.1(1) [as enacted *idem*, s. 4], (2) [as enacted *idem*] and (3) [as enacted *idem*] of the Regulations were inserted as follows:

59. (1) . . .

(3) Subsections (1) and (2) apply in respect of a claimant who loses or leaves employment before April 4, 1993.

59.1 (1) Subject to subsection (2), for the purposes of section 28 of the Act, "employment" refers to the last employment lost by the claimant by reason of the claimant's own misconduct, or employment that the claimant left voluntarily without just cause since the commencement of the qualifying period.

(2) Subsection (1) does not apply where the claimant has, since losing or leaving the employment referred to in subsection (1), been employed in insurable employment

(a) for the number of weeks required by paragraph 6(2)(a) of the Act or

(b) for 20 weeks where the claimant is a new entrant or re-entrant to the labour force, within the meaning of subsection 6(4) of the Act.

(3) Subsections (1) and (2) apply in respect of a claimant who loses or leaves employment on or after April 4, 1993.

10 These provisions, argues counsel, render inapplicable the past jurisprudence and require that, from now on, in the event a claimant loses any employment due to misconduct or leaves any employment without just cause after the start of his or her qualifying period, the claimant will be disqualified from receiving benefits under any claim, regardless of whether the employment on which it is based is the employment irregularly lost or not and regardless of whether a benefit period has been established or not. It is so, according to counsel, because the only limitation established by the text is the starting point, namely the beginning of the qualifying period. It may be, concedes counsel, that so interpreted the new provision has the effect of bringing forward a definition of employment different from that initially contemplated in subsection 28(3) of the Act; it may be, more specifically and obviously, that the word

aujourd'hui. En 1993, de nouvelles dispositions ont été ajoutées au Règlement concernant le sens à attribuer aux mots «dernier emploi» utilisés aux paragraphes 28(1) et (3) de la Loi. Les paragraphes 59(3) [édicte par DORS/93-178, art. 3] et 59.1(1) [édicte, *idem*, art. 4], (2) [édicte, *idem*] et (3) [édicte, *idem*] du Règlement ont été incorporés:

59. (1) . . .

(3) Les paragraphes (1) et (2) s'appliquent à l'égard d'un prestataire qui perd ou quitte son emploi avant le 4 avril 1993.

59.1 (1) Sous réserve du paragraphe (2), pour l'application de l'article 28 de la Loi, «emploi» s'entend du dernier emploi que le prestataire a perdu en raison de sa propre inconduite ou qu'il a quitté volontairement sans justification depuis le début de la période de référence.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas lorsque le prestataire a, depuis qu'il a perdu ou quitté l'emploi visé au paragraphe (1), exercé un emploi assurable:

a) soit pendant le nombre de semaines exigé à l'alinéa 6(2)a) de la Loi;

b) soit pendant 20 semaines, lorsque le prestataire est une personne qui devient ou redevient membre de la population active au sens du paragraphe 6(4) de la Loi.

(3) Les paragraphes (1) et (2) s'appliquent à l'égard d'un prestataire qui perd ou quitte son emploi le 4 avril 1993 ou après cette date.

10 Selon l'avocate, ces dispositions rendent inapplicables l'ancienne jurisprudence et signifient que, dorénavant, lorsqu'un prestataire perd son emploi en raison d'une inconduite ou qu'il quitte volontairement son emploi sans justification après le début de sa période de référence, il sera réputé inadmissible au bénéfice des prestations en vertu de toute demande, abstraction faite du fait qu'il ait ou non perdu de façon inexcusable l'emploi sur lequel sa demande se fondait et qu'une période de prestations ait ou non été établie. D'après l'avocate, il en est ainsi parce que la seule restriction établie par le texte est le point de départ, c'est-à-dire le début de la période de référence. L'avocate admet qu'une telle interprétation de la nouvelle disposition peut avoir pour effet de consacrer une définition du mot emploi différente de celle qui avait d'abord été envisagée au paragraphe 28(3) de la Loi. Il se peut, de façon plus précise



“last” as used by Parliament in subsection 28(3) of the Act is rendered completely meaningless. But this Court, she notes, has held in *Canada (Attorney General) v. Droege* (Court file no. A-576-95, dated April 17, 1996) [[1996] F.C.J. No. 513 (QL)] that the new Regulations were not *ultra vires* as they did not go beyond the regulation-making power conferred upon the Commission by virtue of paragraph 44(y) of the Act.

et évidente, que le mot «dernier» utilisé par le législateur au paragraphe 28(3) de la Loi n’ait plus aucun sens. Mais la présente Cour, note-t-elle, a statué dans *Canada (Procureur général) c. Droege* (n° de greffe A-576-95, en date du 17 avril 1996) [[1996] A.C.F. n° 513 (QL)] que le nouveau Règlement n’était pas *ultra vires* étant donné qu’il n’outrepasait pas le pouvoir de prendre des règlements qui est conféré à la Commission aux termes de l’alinéa 44y) de la Loi.

11 I do not think that the new Regulations, standing alone, could support the whole of the appellant’s contention. In my view, the primary purpose of these new Regulations was to address the same type of concern that was behind the original subsections 59(1) and (2) of the original Regulations, that is: make sure that the section 28 sanction would not be evaded by the claimant finding a new temporary job before making his claim. In fact, it made full sense to require that, to be forgivable, a reproachable loss be followed, not only by a more than five-day employment as before, but by one long enough to give, by itself, entitlement to benefits. But I do not see how it can be said that the wording of the provisions in itself supports the view that the intention was also to transform the law as it was then understood and extend the possible application of section 28 beyond the establishment of the benefit period.

11 Je ne pense pas que les nouvelles dispositions réglementaires puissent seules étayer la prétention de l’appelant dans son ensemble. À mon avis, l’objet premier de ces nouvelles dispositions réglementaires était de traiter du même genre de préoccupation qui était sous-jacent dans les paragraphes 59(1) et (2) du Règlement, c’est-à-dire s’assurer que le prestataire ne puisse échapper à la sanction prévue à l’article 28 en se trouvant un nouvel emploi temporaire avant de présenter sa demande. En fait, il est tout à fait logique d’exiger que, pour être pardonnable, une perte d’emploi inexcusable soit suivie, non seulement par un emploi de plus de cinq jours comme auparavant, mais par un emploi d’une durée suffisante pour donner lui-même droit aux prestations. Toutefois, je ne vois pas comment on peut prétendre que le libellé des dispositions, en lui-même, appuie l’opinion selon laquelle le législateur avait également l’intention de modifier la Loi telle qu’elle était alors comprise et d’étendre l’application possible de l’article 28 au-delà de l’établissement de la période de prestations.

12 The fact is, however, that the new Regulations do not stand alone. They were not adopted in isolation. In 1993, Parliament intervened to amend the Act itself and, among the new provisions inserted, was subsection 30.1(2) which must be read in conjunction with subsection 30.1(1):

12 Le fait est, toutefois, que les nouvelles dispositions réglementaires n’ont pas été adoptées dans l’abstrait ni de façon isolée. En 1993, le Parlement a modifié la Loi elle-même et, parmi les nouvelles dispositions adoptées, il y avait le paragraphe 30.1(2) qui doit être lu de concert avec le paragraphe 30.1(1):

**30.1** (1) Where a claimant is disqualified under section 28 from receiving benefit, the disqualification is for each week in the claimant’s benefit period for which benefit would otherwise be payable following the claimant’s waiting period.

**30.1** (1) Lorsqu’un prestataire est exclu du bénéfice des prestations en vertu de l’article 28, il l’est pour toutes les semaines de sa période de prestations qui suivent le délai de carence et pour lesquelles il aurait sans cela droit à des prestations.

(2) Where the event giving rise to the disqualification referred to in subsection (1) occurs during a benefit period

(2) Dans les cas où l’événement à l’origine de l’exclusion visée au paragraphe (1) survient au cours de sa pé-

of the claimant, the disqualification does not include any week in that benefit period before the week in which the event occurs.

13 It may be that the drafters of the 1993 amendments inserted subsection 30.1(2) with very special cases in mind, like that of a “renewal claim” after a suspension of the established benefit period, but the terms used do not even imply any limitation. The provision, on its face, renders obsolete and now to be rejected the proposition that a purposive analysis of the whole of the legislation leads to the conclusion that, for the application of section 28, a link between the unjustifiable loss of employment by the claimant and the payment of benefits to him or her was necessary. As seen above, subsection 59.1(1) of the Regulations took full advantage of that fact as regards a loss occurring before the establishment of a benefit period. But even more clearly and directly, the provision gives full support to the Attorney General’s submission that, pursuant to section 59.1, the penal sanction of section 28 is applicable after, as well as before, the establishment of the benefit period and whether or not the unjustifiably lost employment had an effect on the payment of benefits. It is obviously no longer possible to sustain that “permanent benefits already obtained”, to use the *Umpire’s* phrase, that is to say benefits actually payable to a claimant on the basis of an on-going benefit period established in his or her favour, cannot be affected by the loss of employment from part-time work, however insignificant that employment may have been. I must confess to having been taken aback by that provision to which counsel had not even referred. I doubt that its full import was fully appreciated. At a time when the penalty imposed by section 28 has been made the most severe possible, to make it applicable to any casual, minor, insignificant job a non-employed under benefits would try his or her hand at appears, to me quite unfortunate. It was said that the refusal of employment by a claimant could already give rise to disqualification under section 27 of the Act, but the point is ill-taken. There is a basic condition for the application of section 27, namely that the employment refused be “suitable”. The disqualification here strikes unconditionally. Its effect, it seems to me, is fostering a system in which the best thing for any-

riode de prestations, l’exclusion du prestataire ne comprend pas les semaines de la période de prestations qui précèdent celles où survient l’événement.

13 Il se peut que les rédacteurs des modifications de 1993 aient incorporé le paragraphe 30.1(2) en pensant à certains cas spéciaux, par exemple à une «demande de renouvellement» après une suspension de la période de prestations déjà établie, mais les termes utilisés n’impliquent même pas une restriction. Une simple lecture suffit pour constater que la disposition rend obsolète la proposition, qui doit maintenant être rejetée, selon laquelle une analyse utilitaire de l’ensemble de la loi mène à la conclusion que, pour que l’article 28 trouve application, il doit y avoir un lien entre la perte non justifiée de l’emploi du prestataire et le paiement des prestations. Comme on l’a vu ci-dessus, le paragraphe 59.1(1) du Règlement a tiré entièrement profit de ce fait dans les cas où la perte d’emploi survient avant l’établissement de la période de prestations. Mais il est encore plus clairement et plus directement établi que la disposition appuie entièrement la prétention du procureur général selon laquelle, aux termes de l’article 59.1, la sanction pénale de l’article 28 est applicable après, aussi bien qu’avant, l’établissement de la période de prestations et que l’emploi perdu sans justification ait eu ou non un effet sur le paiement des prestations. Il n’est manifestement plus possible de prétendre que «les prestations continues déjà obtenues», pour reprendre l’expression du juge-arbitre, c’est-à-dire les prestations payables à un prestataire au cours d’une période de prestations continues établie en sa faveur, ne peuvent être touchées par la perte d’un emploi à temps partiel, aussi insignifiant soit-il. Je dois admettre que j’ai été déconcerté par cette disposition à laquelle l’avocate n’a même pas fait référence. Je doute qu’on en ait saisi toute l’importance. À un moment où la pénalité imposée par l’article 28 a été rendue le plus sévère possible, il me semble tout à fait malheureux de rendre cette sanction applicable à tous les emplois occasionnels et peu importants qu’un chômeur touchant des prestations essaie de se trouver. On prétend que le refus d’accepter un emploi pourrait déjà exclure le prestataire en vertu de l’article 27 de la loi, mais cette prétention n’est pas fondée. L’article 27 exige une condition de base, savoir que l’emploi

one to do while in receipt of benefits is absolutely nothing. Unless provided with employment that would be deemed "suitable" under the Act, the best course of action for a claimant in receipt of benefits is not to take any job at all. It merely encourages people not to take on part-time work.

refusé était «convenable». L'exclusion en l'espèce frappe sans condition. Son effet, il me semble, est de favoriser un système dans lequel l'inactivité totale est la meilleure solution que le prestataire puisse adopter pendant qu'il touche des prestations. À moins qu'un emploi réputé «convenable» aux termes de la Loi lui soit proposé, le prestataire le mieux avisé est celui qui n'accepte aucun emploi pendant qu'il touche des prestations. Cela ne fait qu'encourager les chômeurs à ne pas accepter d'emploi à temps partiel.

14 Still, however draconian and ill-conceived the provision may appear, its application is, of course, unavoidable. There is no doubt that the new subsection 59.1(1) of the Regulations, when interpreted in conjunction with subsection 30.1(2) of the Act, compel one to accept that the inexcusable loss of any employment by a claimant, since the beginning of his or her qualifying period, will trigger the application of the section 28 disqualification regardless of whether it was a part-time job held concurrently with another or whether it occurred after the establishment of a benefit period based on a lay off from some other regular employment.

Pourtant, tout aussi draconiennes et mal rédigées que soient ces dispositions, leur application est bien entendu inévitable. Il ne fait aucun doute que le nouveau paragraphe 59.1(1) du Règlement, interprété de concert avec le paragraphe 30.1(2) de la Loi, nous oblige à accepter que la perte inexcusable d'un emploi par un prestataire, depuis le début de sa période de référence, entraîne l'application de l'article 28, c'est-à-dire son exclusion, qu'il s'agisse d'un emploi à temps partiel occupé simultanément avec un autre, ou que le prestataire ait perdu son emploi après l'établissement d'une période de prestations se fondant sur la perte d'un autre emploi régulier.

15 I think the Court has no choice, therefore, but to grant the application herein, set aside the impugned decision and send the matter back to the Umpire for a new decision on the basis that the ruling of the Commission, upheld by the Board of Referees, is required by the legislation as it now stands.

Je pense que la Cour n'a pas d'autre choix que d'accueillir la demande en l'espèce, d'annuler la décision contestée et de renvoyer l'affaire au juge-arbitre pour une nouvelle décision au motif que la décision de la Commission, confirmée par le conseil arbitral, est conforme à la loi actuellement en vigueur.

16 MACGUIGAN J.A.: I agree.

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

17 ROBERTSON J.A.: I agree.

LE JUGE ROBERTSON, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

<sup>1</sup> The last decision in this regard that I know of is that of *Canada (Attorney General) v. Jenkins* (1995), 123 D.L.R. (4th) 639 (F.C.A.) (leave to appeal to the Supreme Court of Canada denied) [[1995] 4 S.C.R. v].

<sup>1</sup> À ma connaissance, la dernière décision à cet égard a été rendue dans *Canada (Procureur général) c. Jenkins* (1995), 123 D.L.R. (4th) 639 (C.A.F.) (autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée) [[1995] 4 R.C.S. v].