

A-600-94

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

v.

**Catherine Gates (Respondent)***INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. GATES (C.A.)*

Court of Appeal, Strayer, MacGuigan and Linden JJ.A.—Vancouver May 5; Ottawa, May 12, 1995.

*Unemployment insurance — Unemployment Insurance Act, s. 33 imposing penalty where claimant knowingly makes false or misleading statement — Commission finding breach of s. 33 when claimant, who had started small business while in receipt of benefits but received no salary, commission, indicated had not worked — “Knew to be false or misleading” imposing subjective test of knowledge — Umpire erred in holding s. 33 requiring intention to deceive.*

This was an application for judicial review of an Umpire’s reversal of a decision of the Board of Referees under the *Unemployment Insurance Act*. The claimant started a small business while in receipt of U.I. benefits. Although personally involved, she did not receive any salary or commission. The Commission found that by indicating on her bi-weekly report cards that she had not worked she had violated section 33 of the Act, under which a penalty may be imposed where a claimant has made a statement that she knew to be false or misleading. The Board of Referees held that it was the claimant’s responsibility to educate herself as to the meaning of “Did you work?”. The Umpire held that the statement must be made knowingly with the general intent to deceive or mislead. He held that there had been an innocent misunderstanding.

*Held*, the application should be allowed.

“Knew to be false or misleading” requires a subjective test in determining whether the requisite knowledge was present. Had Parliament intended that an objective standard be used, it would have included the words “had reason to know”. This does not mean that anyone may escape a penalty under subsection 33(1) merely by proclaiming a lack of knowledge. The Commission or the Board must evaluate the evidence about knowledge and make findings of fact and credibility. In deciding whether there was subjective knowledge, the Commission or Board may take into account common sense and objective factors. Not knowing the obvious might properly lead to the inference that the claimant was lying. This does not make the test objective. It does take into account objective matters in coming to a decision on subjective knowledge. If the trier of fact is of the view that the claimant really did not know that the

A-600-94

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

c.

a

**Catherine Gates (intimée)***RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. GATES (C.A.)*

b

Cour d’appel, juges Strayer, MacGuigan et Linden, J.C.A.—Vancouver, 5 mai; Ottawa, 12 mai 1995.

*Assurance-chômage — L’art. 33 de la Loi sur l’assurance-chômage impose une pénalité lorsque le prestataire fait sciemment une déclaration fautive ou trompeuse — La Commission a conclu que la prestataire avait commis le manquement prévu à l’art. 33 en déclarant qu’elle n’avait pas travaillé alors qu’elle avait mis sur pied une petite entreprise, qui ne lui versait ni salaire, ni commission, pendant qu’elle recevait des prestations — Le terme «sciemment» commande l’utilisation d’un critère subjectif — Le juge-arbitre a commis une erreur en statuant que l’art. 33 exigeait qu’il y ait intention de tromper.*

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire de l’annulation, par un juge-arbitre, de la décision rendue par un conseil arbitral en vertu de la *Loi sur l’assurance-chômage*. La prestataire a mis sur pied une petite entreprise au moment où elle recevait des prestations d’assurance-chômage. Bien qu’elle ait participé personnellement à l’entreprise, elle n’a reçu aucune somme d’argent sous forme de salaire ou de commission. La Commission a conclu qu’en déclarant ne pas avoir travaillé sur ses cartes de déclaration de quinzaine, elle avait contrevenu à l’article 33 de la Loi qui permet l’imposition d’une pénalité lorsqu’un prestataire fait sciemment une déclaration fautive ou trompeuse. Le conseil arbitral a statué qu’il incombait à la prestataire de se renseigner sur la signification de la phrase «Avez-vous travaillé?». Le juge-arbitre a statué que la déclaration doit être faite sciemment dans le but général de tromper ou d’induire en erreur. Il a conclu que la prestataire avait honnêtement mal compris.

*Arrêt*: la demande doit être accueillie.

Le terme «sciemment» commande l’utilisation d’un critère subjectif pour déterminer si la connaissance requise existe. Si le législateur avait eu l’intention d’imposer l’utilisation d’un critère objectif, il aurait inclus les termes «a des raisons de savoir». Il ne s’ensuit pas pour autant qu’une personne peut échapper à la pénalité prévue par le paragraphe 33(1) en faisant valoir simplement son absence de connaissance. La preuve relative à la connaissance doit être évaluée par la Commission ou par le conseil arbitral, qui doivent tirer des conclusions quant aux faits et à la crédibilité. Pour décider si le prestataire avait une connaissance subjective de la fausseté des déclarations, la Commission ou le conseil peuvent toutefois tenir compte du bon sens et de facteurs objectifs. Le fait que le prestataire ignore une évidence peut mener à une inférence législative selon laquelle il ment. Le critère appliqué n’est pas objec-

representation was false, there is no violation of subsection 33(1). The fact finder must decide on the balance of probabilities that the claimant subjectively knew that the report was false in order to penalize him or her. It is possible, though unlikely, for a claimant to be truly ignorant of some fact, even a simple one, when nearly everyone would know it.

There is no legal obligation to educate oneself, though practically, if one does not do so, he may not be believed when professing ignorance of some obvious fact. The Umpire correctly set aside the Board's decision, but erred in describing the mental element required for a finding of knowledge. He went too far and added an element of confusion whereby boards of referees might erroneously conclude that a mental element in addition to knowledge is required: an intention to deceive. This was a fundamental error and the matter had therefore to be returned to a Board for reconsideration.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Unemployment Insurance Act*, R.S.C., 1985, c. U-1, s. 33(1).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*McDonald v. Canada (Employment & Immigration Commission)* (1991), 81 D.L.R. (4th) 736; 50 Admin. L.R. 258; 131 N.R. 389 (F.C.A.); *Zysman v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1994] F.C.J. No. 1357 (C.A.) (QL); *R. v. Mac's Liquid Disposal (1982) Ltd.* (1987), 2 C.E.L.R. (N.S.) 89 (Ont. C.A.); *Chan* (1982), CUB 6661A; *Marshall* (1993), CUB 22326.

APPLICATION for judicial review of an Umpire's decision that *Unemployment Insurance Act*, section 33 (under which the Commission may impose a penalty where a claimant has made a statement that he knew to be false or misleading), required an intention to deceive. Application allowed.

##### COUNSEL:

*Leigh A. Taylor* for applicant.  
*Terry J. Hewitt* for respondent.

##### SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

tif pour autant. Il tient compte d'éléments objectifs pour trancher la question de la connaissance subjective. Si le juge des faits est d'avis que le prestataire ne savait effectivement pas que sa déclaration était fautive, l'irrégularité visée par le paragraphe 33(1) n'a pas été commise. Pour imposer une pénalité au prestataire, le juge des faits doit donc conclure, selon la prépondérance des probabilités, qu'il savait subjectivement que la déclaration était fautive. Il est possible, bien qu'improbable, qu'un prestataire ignore véritablement un fait, même très simple, alors qu'il devrait être connu d'à peu près tout le monde.

Il n'existe aucune obligation en droit de se renseigner, bien que la personne qui ne le fait pas risque, en pratique, de ne pas être crue lorsqu'elle proclame son ignorance à l'égard de faits évidents. Le juge-arbitre a eu raison d'annuler la décision du conseil, mais il a commis une erreur en décrivant l'élément mental requis pour conclure à la connaissance. Il est allé trop loin et il a ajouté un élément de confusion susceptible de mener la Commission et les conseils arbitraux à conclure erronément qu'un élément mental additionnel est requis, outre la connaissance: l'intention de tromper. Il s'agissait là d'une erreur fondamentale et l'affaire devait donc être renvoyée à un conseil pour réexamen.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur l'assurance-chômage*, L.R.C. (1985), ch. U-1, art. 33(1).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*McDonald c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)* (1991), 81 D.L.R. (4th) 736; 50 Admin. L.R. 258; 131 N.R. 389 (C.A.F.); *Zysman c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1994] F.C.J. n° 1357 (C.A.) (QL); *R. v. Mac's Liquid Disposal (1982) Ltd.* (1987), 2 C.E.L.R. (N.S.) 89 (C.A. Ont.); *Chan* (1982), CUB 6661A; *Marshall* (1993), CUB 22326.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle un juge-arbitre a statué que l'article 33 de la *Loi sur l'assurance-chômage* (permettant à la Commission d'imposer une pénalité au prestataire qui a fait sciemment une déclaration fautive ou trompeuse), exige qu'il y ait intention de tromper. Demande accueillie.

##### AVOCATS:

*Leigh A. Taylor* pour le requérant.  
*Terry J. Hewitt* pour l'intimée.

##### PROCUREURS:

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

*Columbia Square Law Office, New Westminster, British Columbia, for respondent.*

*Columbia Square Law Office, New Westminster, Colombie-Britannique, pour l'intimée.*

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

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

LINDEN J.A.: The main task of this Court on this application is to clarify the meaning of subsection 33(1) of the *Unemployment Insurance Act* [R.S.C., 1985, c. U-1], which reads:

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: La principale tâche dont doit s'acquitter la Cour pour trancher la présente requête est de préciser le sens du paragraphe 33(1) de la *Loi sur l'assurance-chômage* [L.R.C. (1985), ch. U-1], dont le libellé est le suivant:

33. (1) Where the Commission becomes aware of the facts that in its opinion establish that a claimant or any person on his behalf has, in relation to a claim for benefit, made a statement or representation that he knew to be false or misleading or, being required under this Act or the regulations to furnish information, furnished any information or made any representation that he knew to be false or misleading, the Commission may impose a penalty on that claimant not greater than an amount equal to three times his weekly rate of benefit.

33. (1) Lorsque la Commission prend connaissance de faits qui, à son avis, démontrent qu'un prestataire ou une personne agissant pour le compte de celui-ci a, relativement à une demande de prestations ou à l'occasion de renseignements exigés par la présente loi ou par les règlements, sciemment fait une déclaration ou une représentation fausse ou trompeuse, elle peut infliger au prestataire une pénalité dont le montant ne dépasse pas le triple de son taux de prestations hebdomadaires.

This is clearly a penalty provision permitting the Commission to impose a financial sanction, in addition to requiring the claimant to repay the money incorrectly received. However, it does not create a criminal offence. Consequently, the onus of proof that rests upon the Commission is to establish on a balance of probabilities, not beyond a reasonable doubt, that the claimant "made a statement or representation that he knew to be false or misleading". Purely innocent representations do not subject the claimant to a penalty, even though any money paid in error must be repaid. Mr. Justice MacGuigan has explained this in *McDonald v. Canada (Employment & Immigration Commission)* (1991), 81 D.L.R. (4th) 736 (F.C.A.), at page 742 as follows:

Il est clair que cette disposition prévoit une pénalité en permettant à la Commission d'infliger une sanction pécuniaire au prestataire, en plus de lui réclamer le remboursement de l'argent qu'il a reçu indûment. Elle ne crée toutefois pas une infraction criminelle. En conséquence, le fardeau de la preuve qui incombe à la Commission est celui d'établir, selon la prépondérance des probabilités, et non hors de tout doute raisonnable, que le prestataire a «sciemment fait une déclaration ou une représentation fausse ou trompeuse». Une représentation faite en toute innocence ne fait encourir aucune pénalité au prestataire, qui est néanmoins tenu de rembourser les sommes qui lui ont été versées par erreur. C'est ce qu'a expliqué le juge MacGuigan dans l'affaire *McDonald c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)* (1991), 81 D.L.R. (4th) 736 (C.A.F.), à la page 742:

Section 33(1) of the Act . . . does not create an offence but rather gives the Commission the authority to impose an administrative penalty of three times the weekly rate of benefit. The use of the word "knowingly" is insufficient by itself to impute an offence requiring the full criminal standard of proof, but rather has the effect of saving innocent misrepresentations from penalties.

Le paragraphe 33(1) de la Loi . . . ne crée pas une infraction mais donne plutôt à la Commission le pouvoir d'infliger une pénalité administrative ne dépassant pas le triple du taux de prestations hebdomadaires. L'emploi du terme «sciemment» ne suffit pas en soi à constituer une infraction exigeant une preuve selon la norme du droit pénal, mais empêche plutôt que des déclarations trompeuses innocentes puissent donner lieu à des pénalités.

This much is clear, but there has been some confusion and disagreement in the cases concerning the meaning of the concept of knowledge in this situation. In my view, the words "knew to be false or misleading" requires a subjective test in determining

Aucun doute ne subsiste à cet égard, mais on note, dans la jurisprudence, une certaine confusion et des différends quant à l'interprétation du concept de la connaissance dans cette situation. Selon moi, le terme «sciemment» commande l'utilisation d'un critère

whether the requisite knowledge is present. If Parliament had intended that an objective standard be used, it would have included the words "had reason to know", as is often done in legislation. This was recognized by Mr. Justice Marceau in *Zysman v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1994] F.C.J. No. 1357 (C.A.) (QL), at page 4 where he indicated that "a subjective knowledge of the falsehood on the part of the speaker was crucial". It is also consistent with the law in the field of environmental protection where penalties were provided for those who "knowingly" gave false information. In *R. v. Mac's Liquid Disposal (1982) Ltd.* (1987), 2 C.E.L.R. (N.S.) 89, the Ontario Court of Appeal explained as follows [at page 92]:

A reading of s. 145 and Pt. V of the *Environmental Protection Act* demonstrates that the onus placed on the Crown is limited to proving that the statement was false and was known to be false to the maker . . . [Section 145] makes it clear that the word "knowingly" is used to indicate only that the maker of the false statement must know it to be false. No more should be read into the section.

In a similar vein, subsection 33(1) allows for the imposition of a financial penalty, which implies that some improper (though not criminal) conduct has taken place, that is, knowingly to misrepresent facts.

This does not mean that anyone may escape a penalty under subsection 33(1) merely by proclaiming a lack of knowledge. Protestations of ignorance are all too common in these cases. People often say they do not know something, when they in fact do. They do not have to be believed. Even the criminal law has developed a doctrine of "wilful blindness" to aid courts in resolving these factual questions.

The unemployment insurance system does not exist to provide a salary for all those who wish to start a new business and say they do not believe that doing so is working. Despite professed ignorance, the Commission and the Board of Referees, depending on the evidence and common sense, may disbelieve

subjectif pour déterminer si la connaissance requise existe. Si le législateur avait eu l'intention d'imposer l'utilisation d'un critère objectif, il aurait inclus les termes «a des raisons de savoir» qui figurent souvent dans des dispositions législatives. Le juge Marceau l'a reconnu dans l'arrêt *Zysman c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1994] F.C.J. n° 1357 (C.A.) (QL), à la page 4, lorsqu'il a déclaré qu'il «était primordial que le prestataire sache subjectivement que la déclaration était fausse». Cette position est également compatible avec le droit de la protection de l'environnement qui prévoit des pénalités pour les personnes qui fournissent «sciemment» de faux renseignements. Dans l'arrêt *R. v. Mac's Liquid Disposal (1982) Ltd.* (1987), 2 C.E.L.R. (N.S.) 89, la Cour d'appel de l'Ontario a donné l'explication suivante [à la page 92]:

[TRADUCTION] L'interprétation de l'art. 145 et de la Partie V de la *Loi sur la protection de l'environnement* démontre que le fardeau qui incombe à la Couronne se limite à la preuve que la déclaration était fausse et que son auteur en connaissait la fausseté . . . Il ressort clairement [de l'article 145] que le terme «sciemment» est utilisé uniquement pour indiquer que l'auteur de la fausse déclaration doit savoir qu'elle est fausse. On ne saurait interpréter cet article en lui attribuant une portée plus large.

Le paragraphe 33(1) prévoit, de façon similaire, l'imposition d'une sanction pécuniaire, ce qui implique que des irrégularités (qui ne constituent pas une infraction criminelle) ont été commises, savoir, que des déclarations de fait inexactes ont été faites sciemment.

Il ne s'ensuit pas pour autant qu'une personne peut échapper à la pénalité prévue par le paragraphe 33(1) en faisant valoir simplement son absence de connaissance. Il arrive trop fréquemment en pareils cas que des personnes proclament leur ignorance. Les gens affirment souvent ne pas connaître un fait, alors qu'ils le connaissent effectivement. Nous ne sommes pas tenus de les croire. Même en droit criminel, on a élaboré la théorie de «l'aveuglement volontaire» pour aider les tribunaux à résoudre ces questions de fait.

Le régime d'assurance-chômage n'a pas été mis en place pour assurer une rémunération à toutes les personnes qui veulent créer une nouvelle entreprise et qui nient considérer cette activité comme un travail. Malgré leur prétendue ignorance, la Commission et le conseil arbitral peuvent, selon la preuve et le bon

these claimants and decide that there was in fact knowledge of falsity.

The evidence about knowledge must be evaluated by the Commission or the Board and findings of fact and credibility made. It may not be enough to say that the claimant was not credible or that credibility is “in doubt”; more may be required of the fact-finder. This has been recognized by Mr. Justice MacGuigan in *McDonald*, *supra*, where he stated [at pages 743-744]:

I cannot, however, take such a benign view of the effect of the board’s finding of non-credibility with respect to the issue of misrepresentation. Merely disbelieving the applicant’s testimony is not a sufficient basis for the board’s conclusion that he knowingly made false or misleading statements. There is another element of proof required, relating to his state of mind, one on which the onus, as I have already said, rests with the Commission. The board’s finding that the applicant’s credibility was “in doubt” does not amount to a finding that the Commission has discharged its burden. . . .

In deciding whether there was subjective knowledge by a claimant, however, the Commission or Board may take into account common sense and objective factors. In other words, if a claimant claims to be ignorant of something that the whole world knows, the fact finder could rightly disbelieve that claimant and find that there was, in fact, subjective knowledge, despite the denial. Not to know the obvious, therefore, might properly lead to an inference that the claimant is lying. This does not make the test objective; it does, however, take into account objective matters in coming to a decision on subjective knowledge. If, in the end, the trier of fact is of the view that the claimant really did not know that the representation was false, there is no violation of subsection 33(1). That it is possible for honest confusion to arise as to the meaning of the word “work” can be seen from Mr. Justice Cattanach’s reasons in *Chan* (CUB 6661A, September 23, 1982) to the effect that voluntary work and work in the garden are not considered to be “work” for our purposes.

sens, refuser de croire ces prestataires et décider qu’ils connaissaient effectivement la fausseté de leurs déclarations.

La preuve relative à la connaissance doit être évaluée par la Commission ou par le conseil arbitral, qui doivent tirer des conclusions quant aux faits et à la crédibilité. Il ne suffirait peut-être pas d’affirmer que le prestataire n’était pas crédible ou que sa crédibilité est «douteuse»; le juge des faits peut être tenu d’aller plus loin. Le juge MacGuigan l’a reconnu, dans l’affaire *McDonald*, précitée [aux pages 743 et 744]:

Toutefois, je ne peux adopter un point de vue aussi indulgent quant à la conclusion d’absence de crédibilité de la partie requérante relativement à la question des déclarations trompeuses. Le simple scepticisme à l’égard du témoignage de la partie requérante ne constitue pas un fondement suffisant pour justifier la conclusion du conseil qu’elle a sciemment fait des déclarations fausses ou trompeuses. Il y a un autre élément à prouver, relativement à l’état d’esprit de la partie requérante, dont la charge, comme je l’ai déjà dit, incombe à la Commission. La conclusion du conseil que la crédibilité de la partie requérante était «douteuse» ne permet pas de conclure que la Commission s’est acquittée de son obligation; . . .

Pour décider si le prestataire avait une connaissance subjective de la fausseté des déclarations, la Commission ou le Conseil peuvent toutefois tenir compte du bon sens et de facteurs objectifs. En d’autres termes, si un prestataire prétend ignorer un fait connu du monde entier, le juge des faits peut, à bon droit, refuser de le croire et conclure qu’il connaissait bel et bien ce fait, malgré qu’il le nie. Le fait que le prestataire ignore une évidence peut donc mener à une inférence légitime selon laquelle il ment. Le critère appliqué n’est pas objectif pour autant; mais il permet de tenir compte d’éléments objectifs pour trancher la question de la connaissance subjective. Si, en définitive, le juge des faits est d’avis que le prestataire ne savait effectivement pas que sa déclaration était fausse, l’irrégularité visée par le paragraphe 33(1) n’a pas été commise. Les motifs prononcés par le juge Cattanach dans l’affaire *Chan* (CUB 6661A, 23 septembre 1982), portant que le bénévolat et le travail dans un jardin ne sont pas considérés comme un «travail» aux fins de l’assurance-chômage, démontrent qu’il est possible qu’une certaine confusion puisse exister, honnêtement, relativement à la signification du terme «travail».

Mr. Justice Strayer has explained the situation in *Marshall* (CUB 22326, January 23, 1993) as follows:

While the onus is initially on the Commission to prove that a claimant knowingly made a false or misleading statement in order to uphold the imposition of a penalty, once it appears from the evidence that the claimant has wrongly answered very simple questions on the report cards the burden, as a practical matter, shifts to the claimant to explain why those incorrect answers were given.

“As a practical matter” this is so, but the explanation offered may be readily acceptable. It depends on the evidence, the circumstances and the fact finders determination on the basis thereof. (See for example *Zysman v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, *supra*). Thus, the fact-finder must decide on the balance of probabilities that the claimant subjectively knew that the report was false in order to penalize him or her. It is possible, though unlikely, for a claimant to be truly ignorant of some fact, even a simple one, when nearly everyone would know it.

Turning now to the facts of this case, the claimant, while in receipt of unemployment insurance benefits, started a small company called Inky Printers. Although personally involved, along with others, in the business, she did not receive any money as salary or commission. In filling out her bi-weekly report cards she stated that she had not worked. The Commission found that in doing so she violated subsection 33(1), the Board of Referees affirmed, but the Umpire reversed the decision of the Board.

The Umpire reviewed the decision of the Board of Referees, saying:

Did the Board err with respect to its findings as to the claimant's representation? The fact that she was not receiving any remuneration does not necessarily mean that she was not working for the purpose of the Act; the statement made must have a quality of wilful deception attached to it.

I am prepared to allow the appeal because I am satisfied that, before s. 33 is made to apply, the statement must be made knowingly with the general intent to deceive or mislead, and there must be the existence of an intention to deceive. I do not ascribe a criminal burden of proof to s. 33; I simply conclude that there was a misunderstanding on the part of the claimant, and the misunderstanding is well documented on the record.

Le juge Strayer a expliqué cette situation dans l'affaire *Marshall* (CUB 22326, 23 janvier 1993):

[TRADUCTION] Bien que la Commission ait à l'origine le fardeau d'établir qu'un prestataire a fait sciemment une déclaration fautive ou trompeuse pour justifier l'imposition d'une pénalité, lorsque la preuve démontre que le prestataire a donné une réponse erronée à des questions très simples sur ses cartes de déclaration, en pratique, le fardeau de la preuve se déplace et c'est au prestataire qu'il incombe d'expliquer pourquoi il a donné ces réponses incorrectes.

«En pratique», il en est ainsi, mais il se peut que l'explication offerte puisse être acceptée facilement. Tout dépend de la preuve, des circonstances et de la décision que prend le juge des faits après les avoir examinées. (Voir par exemple l'arrêt *Zysman c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, précité). Pour imposer une pénalité au prestataire, le juge des faits doit donc conclure, selon la prépondérance des probabilités, qu'il savait subjectivement que la déclaration était fautive. Il est possible, bien qu'improbable, qu'un prestataire ignore véritablement un fait, même très simple, alors qu'il devrait être connu d'à peu près tout le monde.

Examinons maintenant les faits de l'espèce. La prestataire, qui recevait des prestations d'assurance-chômage, a mis sur pied une petite société par actions appelée Inky Printers. Bien qu'elle ait participé personnellement à l'entreprise, avec d'autres personnes, elle n'a reçu aucune somme d'argent sous forme de salaire ou de commission. Lorsqu'elle a rempli ses cartes de déclaration de quinzaine, elle a déclaré ne pas avoir travaillé. La Commission a conclu qu'elle avait ainsi contrevenu au paragraphe 33(1), le conseil arbitral a confirmé cette décision, mais le juge-arbitre l'a infirmée.

Dans son analyse de la décision du conseil arbitral, le juge-arbitre a déclaré:

[TRADUCTION] Le conseil a-t-il pris la mauvaise décision en ce qui concerne l'argumentation de la prestataire? Le fait qu'elle ne recevait pas de rémunération ne signifie pas nécessairement qu'elle ne travaille pas au sens où l'entend la Loi; la déclaration doit dénoter l'intention de tromper.

Je suis prêt à accueillir cet appel parce que je suis convaincu que, avant que l'art. 33 ne s'applique, la déclaration doit avoir pour but de tromper, et il doit y avoir intention de tromper. Je n'ajoute pas de fardeau de la preuve à l'art. 33, comme au criminel; je conclus simplement que la prestataire a mal compris, ce qui a été très bien démontré.

The Board erred in not applying itself to the facts before it and in concluding that even an innocent misunderstanding can lead to misrepresentation under s. 33 of the Act. I am satisfied that the error of the Board is sufficiently serious to warrant my intervening in the circumstances and reaching the decision the Board ought to have reached in the first instance. The appeal will, accordingly, be allowed and the decision of the Board will be rescinded insofar as the issue of misrepresentation is concerned.

The reasons given by the board of referees do contain a misconception about the meaning of the word “know”, as it is used in subsection 33(1). Its reasons include the following:

The Board has reviewed the docket and considered new evidence presented and marked as Exhibits #26.1 and #26.2, and finds that it is the responsibility of the claimant when applying to be supported by public funds to educate herself as to what “Did you work?” means. Being actively engaged in building a business is work and does entail that she control her own hours. The question was not, “Are you gainfully employed?” but “Did you work?”

The Board feels that the question is stated simply enough. . . .

It may be that the Board meant to say merely that they did not believe the claimant and felt that she knew the report was false. If that was what they had said it would have been unimpeachable. But it did not say that; it is implied that there is a legal obligation upon claimants to educate themselves. In doing so, the Board appeared to utilize an objective standard in deciding whether there was knowledge in the claimant. This, in my view, was erroneous. There is no legal obligation to educate oneself, though, practically, if one does not do so, he or she may not be believed when he or she professes ignorance of some obvious fact and may be properly penalized pursuant to subsection 33(1) on the basis that there was subjective knowledge of falsity. Therefore, it was appropriate for the Umpire to set aside the decision of the Board.

In my view, however, the Umpire went beyond where he should have gone in describing the mental element required for a finding of knowledge, as set out in *McDonald*, *supra*. It may be that he meant only to explain more fully what he meant by knowledge in using the words “with the general intent to deceive or

Le conseil a erré en ne s'en tenant pas aux faits présentés devant lui et en concluant qu'une personne qui a honnêtement mal compris est accusée d'avoir fourni une observation trompeuse au sens où l'entend l'art. 33 de la Loi. Je crois que l'erreur commise par le conseil est suffisamment grave pour justifier mon intervention et prendre la décision que le conseil aurait dû prendre en première instance. L'appel sera donc accordé, et la décision du conseil, annulée en ce qui a trait à la question concernant l'observation trompeuse qu'aurait fournie la prestataire.

Les motifs énoncés par le conseil arbitral font état d'une conception erronée du sens du mot «sciemment» utilisé au paragraphe 33(1). En voici un extrait:

[TRADUCTION] Le conseil a examiné le dossier et tenu compte de la nouvelle preuve présentée (Pièces 26.1 et 26.2) et croit qu'il incombe à la prestataire, qui souhaite recevoir un soutien provenant des fonds publics, de se renseigner sur la signification de la phrase «Avez-vous travaillé?» Le fait de participer activement à la mise sur pied d'une entreprise constitue un travail et implique que la prestataire est maître de ses propres heures de travail. La question posée n'était pas «Occupez-vous un emploi rémunéré?» mais «Avez-vous travaillé?»

Le conseil estime que le libellé de la question est assez simple . . .

Il se peut que le conseil ait simplement voulu dire qu'il ne croyait pas la prestataire et qu'il estimait qu'elle savait que sa déclaration était fausse. S'il avait dit cela, il aurait été à l'abri de toute contestation. Mais ce n'est pas ce qu'il a dit; ses motifs sous-entendent que les prestataires ont l'obligation, en droit, de se renseigner. Le conseil semble donc avoir utilisé un critère objectif pour déterminer ce que la prestataire savait. Selon moi, cela constitue une erreur. Il n'existe aucune obligation en droit de se renseigner, bien que la personne qui ne le fait pas risque, en pratique, de ne pas être crue lorsqu'elle proclame son ignorance à l'égard de faits évidents et qu'on puisse lui infliger la pénalité prévue au paragraphe 33(1) au motif qu'elle connaissait subjectivement la fausseté de ses déclarations. En conséquence, le juge-arbitre a eu raison d'annuler la décision du conseil.

J'estime néanmoins que le juge-arbitre est allé trop loin en décrivant l'élément mental requis pour conclure à la connaissance, si l'on se reporte à l'arrêt *McDonald*, précité. Il se peut qu'il ait simplement voulu expliquer davantage ce qu'il entendait par la connaissance en utilisant les termes «la déclaration

mislead and there must be the existence of an intention to deceive". However, in my view, he added an element of confusion whereby the Commission and boards of referees might conclude erroneously that an additional mental element is required in addition to knowledge, that is, an intention to deceive. As was said in *Mac's Liquid, supra* [at page 92]:

The word "knowingly" usually suggests an offence is one of mens rea rather than strict liability. Nevertheless, where Parliament and the Legislature have wished to identify or require an additional element of dishonesty to that of the knowledge of the falsity, those bodies have utilized words such as "fraudulently", "wilfully", or "with intent" that it should be acted upon: . . .

This was a fundamental error and, hence, the decision of the Umpire must be set aside, the matter must be remitted to an umpire to be sent back to a Board of Referees for reconsideration in accordance with these reasons.

STRAYER, J.A.: I agree.

MACGUIGAN, J.A.: I agree.

doit avoir pour but de tromper, et il doit y avoir intention de tromper.» À mon avis, il a toutefois ajouté un élément de confusion susceptible de mener la Commission et les conseils arbitraux à conclure erronément qu'un élément mental additionnel est requis, outre la connaissance, c'est-à-dire qu'il doit y avoir intention de tromper. Pour reprendre les termes utilisés dans l'arrêt *Mac's Liquid*, précité [à la page 92]:

[TRADUCTION] Le terme «sciemment» laisse habituellement entendre que l'infraction en est une qui exige la mens rea plutôt qu'une infraction de responsabilité stricte. Néanmoins, lorsque le Parlement et la législature ont voulu préciser ou exiger un élément additionnel de malhonnêteté en sus de la connaissance de la fausseté, ils ont utilisé des termes comme les suivants: «frauduleusement», «volontairement», ou «avec l'intention» que des mesures soient prises en conséquence . . .

Il s'agit là d'une erreur fondamentale et, par conséquent, la décision du juge-arbitre doit être annulée et l'affaire doit être renvoyée à un juge-arbitre afin qu'un conseil arbitral la réexamine en tenant compte des présents motifs.

LE JUGE STRAYER, J.C.A.: Je souscris à ce jugement.

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: Je souscris à ce jugement.