

T-2805-74

T-2805-74

The Queen (Judgment Creditor)

v.

Crawford Dudgeon Varnes (Judgment Debtor)

Trial Division, Collier J.—Winnipeg, May 12, 13 and 15, 1975.

Crown—Minister of National Revenue certifying amount payable by debtor as overpayment of unemployment insurance benefits—Execution proceedings—Whether Unemployment Insurance Commission complying with statute—Whether debtor entitled to notice—Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 57(1) and 79(2)—Federal Court Rules 2100, 2200 and 2300(6).

The Minister of National Revenue certified that \$72,646 was payable by debtor as overpayment of unemployment insurance benefits. The certificate was registered, and execution proceedings immediately initiated, including seizure and sale of debtor's chattels, and garnishment proceedings. Defendant moved for a stay of execution, and creditor moved against the garnishee to show cause. During argument, debtor indicated that the *fieri facias* proceedings were his first notice of liability.

Held, granting an order to stay, and discharging the garnishment order, the Unemployment Insurance Commission never gave debtor formal notice of any determination under section 57(1) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, thereby depriving him of the opportunity of invoking appeal procedures provided in the Act. As in the case of assessments under the *Income Tax Act*, the Minister must first comply with the statute before enforcing payment. The Crown has not complied with the first essential steps under section 57(1). The Commission, or Minister, cannot arbitrarily and secretly declare a citizen liable, file a certificate, execute, and then maintain that rights of appeal still exist when the citizen has had no statutory or real notice of the alleged liability.

Lambert v. The Queen 75 DTC 5065, distinguished.

APPLICATION.

COUNSEL:

R. Fainstein for judgment creditor.
M. Phelps for judgment debtor.
W. Stovel for garnishee.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for judgment creditor.
Christie, Turner, De Graves, MacKay, Settle & Kennedy, Winnipeg, for judgment debtor.

La Reine (Créancier saisissant)

c.

^a **Crawford Dudgeon Varnes (Débiteur saisi)**

Division de première instance, le juge Collier—Winnipeg, les 12, 13 et 15 mai 1975.

La Couronne—Le ministre du Revenu national a établi un certificat attestant le montant dont le débiteur est redevable au titre de prestations d'assurance-chômage payées en trop—Mesures d'exécution—La Commission d'assurance-chômage a-t-elle respecté la Loi?—Le débiteur devait-il être avisé?—Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, c. 48, art. 57(1) et 79(2)—Règles 2100, 2200 et 2300(6) de la Cour fédérale.

Le ministre du Revenu national a établi un certificat attestant que le débiteur est redevable de \$72,646 au titre de prestations d'assurance-chômage payées en trop. Le certificat a été enregistré et des procédures d'exécution immédiatement entamées, dont la saisie et la vente de biens meubles du débiteur et une saisie-arrêt. Le défendeur demanda la suspension des procédures d'exécution et le créancier fit citer le tiers saisi pour qu'il fasse sa déclaration. Au cours des débats, le débiteur fit savoir que c'est par la procédure de *fieri facias* qu'il a été pour la première fois avisé de son obligation.

Arrêt: la suspension des poursuites est ordonnée et l'ordonnance de saisie-arrêt annulée. La Commission d'assurance-chômage n'a jamais formellement avisé le débiteur de la décision prise en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, le privant ainsi de la possibilité de se prévaloir des procédures d'appel prévues par la Loi. Comme en matière de cotisations établies en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le Ministre doit d'abord respecter la loi avant de poursuivre le paiement. La Couronne n'a pas respecté les premières mesures essentielles requises par l'article 57(1). La Commission ou le Ministre ne peut arbitrairement et secrètement déclarer qu'un citoyen est débiteur, faire enregistrer un certificat, procéder à l'exécution et ensuite prétendre que le citoyen a encore des droits d'appel, alors qu'il n'a jamais été légalement ou effectivement avisé de l'existence de la prétendue dette.

Distinction faite avec l'arrêt: *Lambert c. La Reine* 75 DTC 5065.

^h REQUÊTE.

AVOCATS:

R. Fainstein pour le créancier saisissant.
M. Phelps pour le débiteur saisi.
W. Stovel pour le tiers saisi.

ⁱ

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le créancier saisissant.
Christie, Turner, De Graves, MacKay, Settle & Kennedy, Winnipeg, pour le débiteur saisi.

^j

The following are the reasons for judgment rendered in English by

COLLIER J.: Two applications came on for hearing on May 12 and 13, 1975, in Winnipeg. One was on behalf of the defendant for an order staying execution on a judgment. The other was on behalf of the plaintiff calling on the garnishee, the City of Winnipeg, to show cause why a debt (salary) due to the debtor should not be paid to the plaintiff judgment creditor towards satisfaction of the judgment. It is necessary to set out the background. Most of the facts are to be found in the material filed in support of the applications, in the court file, and in the examination in aid of execution. Some came from statements made by counsel.

On July 17, 1974, one Wakeman, on behalf of the Minister of National Revenue, certified, pursuant to sections 79 and 112 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, that the sum of \$72,646 was payable by the defendant. The particulars given were:

Balance of overpayment of unemployment insurance benefit \$72,646.

The certificate was registered in this Court on July 18, 1974. Subsection 79(2) provides that on registration of the certificate it has the same force and effect as if it were a judgment

... and all proceedings may be taken thereon ...

A writ of *fieri facias* was issued on the same day. Subsequently two motor vehicles and a travel trailer were seized and sold by the sheriff. The present balance owing on the "judgment" is \$61,966.81. The defendant judgment debtor has been examined pursuant to Rule 2200. A garnishment order was obtained against his present employer, the City of Winnipeg. The City of Winnipeg on the motion to show cause was prepared to pay in the maximum amount permitted by Rule 2300(6) from the defendant's wages.

The defendant then moved for a stay of all execution proceedings. Mr. Phelps stated the application was brought pursuant to Rule 2100. The grounds advanced were hardship, special circumstances, and inability to pay.

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

LE JUGE COLLIER: Deux demandes ont été portées à l'audience du 12 et du 13 mai 1975 à Winnipeg. L'une au nom du défendeur pour l'obtention d'une ordonnance suspendant l'exécution d'un jugement; l'autre au nom de la demanderesse, enjoignant le tiers saisi, la ville de Winnipeg, d'exposer les raisons qu'elle pourrait avoir de ne pas payer à la demanderesse, créancier saisissant, une dette (des salaires) qu'elle a envers le débiteur saisi pour l'exécution du jugement. Il est nécessaire d'exposer les données de l'affaire: la plupart des faits se trouvent dans les pièces déposées à l'appui des demandes au greffe de la Cour, et dans l'interrogatoire en vue d'exécution; d'autres, dans les déclarations faites par les avocats.

Le 17 juillet 1974, un certain Wakeman, au nom du ministre du Revenu national a établi un certificat attestant, conformément aux articles 79 et 112 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, que le défendeur était redevable de la somme de \$72,646. D'après les raisons données, il s'agissait du:

[TRADUCTION] Solde des prestations d'assurance-chômage payées en trop: \$72,646.

Le certificat a été enregistré à la Cour fédérale le 18 juillet 1974. Le paragraphe 79(2) prévoit que, dès son enregistrement, le certificat a la même force et le même effet qu'un jugement

... il permet d'intenter les mêmes procédures ...

Un bref de *fieri facias* a été émis le même jour. Par la suite, le shérif avait procédé à la saisie et à la vente de deux véhicules automobiles et d'une caravane. Le solde actuel restant sur le montant du «jugement» est de \$61,966.81. Le débiteur saisi a été interrogé conformément à la Règle 2200. Une ordonnance de saisie-arrêt avait été obtenue contre son actuel employeur, la ville de Winnipeg. Cette dernière, sur requête l'invitant à exposer ses moyens, a déclaré qu'elle était disposée à payer le montant maximum autorisé par la Règle 2300(6), sur les salaires du défendeur.

Le défendeur demanda alors la suspension de toutes procédures d'exécution. M^e Phelps déclara que la requête était faite en vertu de la Règle 2100. Il a avancé comme motifs l'adversité, des circonstances spéciales et l'incapacité de payer.

The defendant is married with three children. He earns \$585 per month net in his present job. His wife works part-time. The family lives in a house estimated to be worth approximately \$40,000. The defendant's wife is asserted to be, for practical purposes, the true owner of the home. The defendant estimated his monthly expenses to be in the neighbourhood of \$425 per month. He saves nothing. I can well understand that. I think the estimate of expenses is probably an understatement. The defendant is said to have obtained the \$72,646 overpayment of unemployment benefit by fraudulent means, using several false names and making a number of false claims. Criminal charges have been laid. The preliminary hearing is to take place in June. During the course of argument Mr. Phelps indicated that the first notice the defendant had of any liability to the plaintiff was the taking of steps by the sheriff under the *feri facias* proceedings. I raised some questions at that stage and referred counsel to subsection 57(1) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. I set it out:

57. (1) The Commission may at any time within thirty-six months after benefit has been paid under this Act or the former Act reconsider claims made at a prior time and if the Commission determines that a person has received money by way of benefit thereunder for any period in respect of which he was not qualified or any money by way of benefit to which he was not entitled, the Commission shall calculate the amount so received, and that amount is, subject to appeal under section 94, the amount repayable under section 49.

Mr. Fainstein made inquiries. He very candidly informed me the Commission had never given the defendant any formal notice of any determination made pursuant to subsection 57(1). The defendant has therefore never had the opportunity to invoke the appeal procedures provided by the statute in order to contest or have decided his liability to make repayment of benefit to which he was allegedly not entitled. That appeal procedure provides for a hearing before a Board of Referees, and in some circumstances a further appeal to an Umpire. From an Umpire's decision, relief may, in a proper case, be sought pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*.

Counsel for the plaintiff refers to *Lambert v.*

Le défendeur est marié et père de trois enfants. Il gagne \$585 net par mois dans son actuel emploi. Son épouse travaille à temps partiel. La famille vit dans une maison estimée à \$40,000 dont, à toutes fins pratiques, l'épouse du défendeur est propriétaire. Le défendeur estime ses dépenses mensuelles à environ \$425. Il ne fait pas d'économies, ce que je comprends bien. Je pense que le montant des dépenses est probablement sous-évalué. On prétend que le défendeur a perçu \$72,646 de prestations de chômage en trop, par des moyens frauduleux, en utilisant divers faux noms et en faisant un certain nombre de fausses réclamations. Une plainte a été déposée au pénal. L'interrogatoire préalable doit avoir lieu en juin. Au cours des débats, M^e Phelps a déclaré que le défendeur avait été informé pour la première fois de ses obligations envers la demanderesse lors des mesures prises par le shérif dans la procédure de *feri facias*. J'ai alors fait une objection et renvoyé l'avocat au paragraphe 57(1) de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Je reproduis cet article:

57. (1) La Commission peut, à tout moment, dans les trente-six mois qui suivent le versement de prestations en vertu de la présente ou de l'ancienne loi, examiner de nouveau les demandes formulées antérieurement et si elle constate qu'une personne a reçu de l'argent, soit au titre de prestations en vertu de l'une ou l'autre loi pour une période pour laquelle elle ne remplissait pas les conditions requises, soit au titre de prestations au bénéfice desquelles elle n'était pas admissible, la Commission doit calculer la somme ainsi reçue et, sous réserve d'appel interjeté en vertu de l'article 94, cette somme est la somme remboursable en vertu de l'article 49.

M^e Fainstein a fait des enquêtes. Il m'a informé très franchement que la Commission n'avait jamais formellement avisé le défendeur de la décision prise conformément au paragraphe 57(1). Le défendeur n'a donc pas eu la possibilité de se prévaloir des procédures d'appel prévues par la Loi, pour s'opposer à l'obligation de rembourser les prestations auxquelles on prétend qu'il n'avait pas droit ou obtenir une décision à ce sujet. Cette procédure d'appel prévoit une audition devant un conseil arbitral et, dans certains cas, un autre recours à un juge-arbitre. On peut, dans un cas qui le justifie, exercer un recours contre la décision d'un juge-arbitre en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

L'avocat de la demanderesse a cité l'arrêt *Lam-*

*The Queen*¹. He contends the execution proceedings taken so far are valid and permitted by the Act, even though the defendant may have outstanding certain remedies by way of appeal as outlined above. I am unable to accept that contention. I think the *Lambert* decision is distinguishable. That case was under the *Income Tax Act*. There the taxpayer had been assessed by the Minister of National Revenue and had been given the required notification pursuant to section 46 of the statute. The taxpayer had then invoked the appeal procedure set out. The statute, however, stipulated a taxpayer must forthwith pay the tax assessed, regardless of appeals. The Minister is permitted, even in the case of disputed assessments and before the final outcome of appeals, to enforce payment by all the methods allowed in the *Income Tax Act*. The key distinction in the *Lambert* case is that the Minister complied, actually and strictly, with the statutory provisions. He issued an assessment and notified the taxpayer of it. The taxpayer then had statutory notice bringing into operation his rights to appeal and at the same time his liability to make payment in accordance with the assessment. Here the Commission has not complied with the first essential steps required by subsection 57(1) in order to bring into operation:

- (a) the defendant's liability to repay;
- (b) the defendant's rights to appeal that liability; and
- (c) the plaintiff's right to obtain what amounts to a judgment and the consequential rights to enforce it by execution proceedings.

The Commission, or the Minister, cannot arbitrarily and secretly declare a citizen liable to repay certain monies, file a certificate embodying that declaration, execute on the basis of that certificate, and then somehow say the citizen still has rights of appeal, when the citizen has had no statutory or real notice of the Commission's assertion there is an alleged liability. There will therefore be an order staying all execution proceedings, until further order of this Court. The defendant will have 30 days in which to take whatever proceedings he may be advised to set aside the "judgment" and the earlier execution proceedings. The garnish-

¹ 75 DTC 5065.

*bert c. La Reine*¹. Il soutient que les procédures d'exécution menées jusqu'ici sont valables et autorisées par la Loi, même si le défendeur peut encore exercer certains recours par voie d'appel, comme indiqué plus haut. Je ne peux pas accepter cette prétention. Je pense qu'il faut faire une distinction avec l'arrêt *Lambert*. Il s'agissait d'une affaire relevant de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, où le ministre du Revenu national avait cotisé le contribuable qui avait reçu l'avis requis en vertu de l'article 46 de la Loi. Le contribuable s'était alors prévalu de la procédure d'appel prévue. La Loi cependant prévoyait que le contribuable devait payer immédiatement l'impôt fixé, nonobstant tout appel. Le Ministre peut, même lorsque les cotisations sont contestées et avant le résultat final des appels, recouvrer le paiement par tous les moyens autorisés par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La principale distinction qu'il y a lieu de faire au sujet de l'affaire *Lambert* est que le Ministre avait effectivement respecté rigoureusement les dispositions de la Loi. Il a établi une cotisation et en a avisé le contribuable. Le contribuable avait alors reçu l'avis légal, qui lui permettait de faire valoir ses droits d'appel et qui, en même temps, l'obligeait à payer conformément à la cotisation. En l'espèce, la Commission n'a pas respecté les premières mesures essentielles requises par le paragraphe 57(1), pour mettre en œuvre:

- a) l'obligation de remboursement du défendeur;
- b) les droits du défendeur d'interjeter appel de ses obligations;
- c) le droit du demandeur d'obtenir l'équivalent d'un jugement et les droits à l'exécution forcée qui en découlent.

La Commission ou le Ministre, ne peut arbitrairement et secrètement déclarer qu'un citoyen est tenu de rembourser certaines sommes, faire enregistrer un certificat contenant cette déclaration, procéder à l'exécution en vertu de ce certificat et ensuite prétendre que le citoyen a encore des droits d'appel, alors que ce dernier n'avait jamais été légalement ou en fait avisé de l'existence de la prétendue dette invoquée par la Commission. Une ordonnance sera donc rendue, suspendant toutes procédures d'exécution jusqu'à ce que cette cour en décide autrement. Le défendeur aura un délai de 30 jours pour entamer les procédures qu'il

¹ 75 DTC 5065.

ment order against the City of Winnipeg, on the application to show cause, is discharged. The costs of the two applications referred to in the first paragraph of these reasons will be in the cause.

jugera nécessaires en vue d'annuler le «jugement» et les précédentes mesures d'exécution. L'ordonnance provisoire de saisie-arrêt à l'encontre de la ville de Winnipeg, est annulée. Les frais des deux ^a requêtes visées au premier paragraphe de ces motifs suivront l'issue de la cause.