

A-534-01  
2003 FCA 215

A-534-01  
2003 CAF 215

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

**La procureure générale du Canada** (*demanderesse*)

v.

c.

**Stéphane Limosi** (*Défendant*)

**Stéphane Limosi** (*défendeur*)

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

*RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREURE GÉNÉRALE) c. LIMOSI (C.A.)*

Court of Appeal, Décary, Létourneau and Pelletier JJ.A.  
—Québec, April 30; Ottawa, May 8, 2003.

Cour d'appel, juges Décary, Létourneau et Pelletier  
J.C.A.—Québec, 30 avril; Ottawa, 8 mai 2003.

*Employment Insurance — Meaning of “se voit donner un avis de violation” in Act, s. 7.1(4) — Defendant penalized by increase of number of working hours to qualify for benefits — Failed to report employment income — Board of Referees, affirmed by umpire, accepting defendant’s story notice not received, mail not easily accessible — Holding notice should have been sent by registered mail — S. 7.1(1) administrative penalty is automatic without Commission’s intervention — S. 7.1(4) clumsily drafted, seeming to indicate violation’s existence depends on notice of violation — Violation existed once incorrect statement made — Under Act, s. 114, claimant having 30 days to appeal from date decision communicated to him — Not penalized if notice issued, not delivered since appeal right exists until 30 days after notice brought to his attention — Act not requiring notice sent by registered mail — Patently unreasonable for Board of Referees, umpire to find defendant not having received notice communicated to him when benefits application denied — Violation not challenged on merits, therefore stands.*

*Assurance-emploi — Interprétation des mots «se voit donner un avis de violation» que l’on retrouve à l’art. 7.1(4) de la Loi — Le défendeur est pénalisé par la majoration des heures de travail en rapport avec l’admissibilité aux prestations — Il a omis de déclarer des revenus d’emploi — Le conseil arbitral, confirmé par le juge-arbitre, a accepté la version du défendeur selon laquelle il n’avait pas reçu l’avis parce que son courrier n’était pas facilement accessible et a statué que l’avis de décision aurait dû être envoyé par courrier recommandé — La pénalité administrative prévue par l’art. 7.1 est automatique, sans intervention de la Commission — L’art. 7.1(4) est mal formulé et semble indiquer que l’existence de la violation dépend d’un avis de violation — La violation existe à compter du moment où la fausse déclaration est faite — En vertu de l’art. 114 de la Loi, un prestataire peut, dans les 30 jours du moment où l’avis lui a été communiqué, contester par voie d’appel — Si l’avis est émis et non remis, le prestataire n’est pas pénalisé pour autant puisque son droit d’appel n’expire que 30 jours après que l’avis a été porté à sa connaissance — La Loi n’exige pas que l’avis soit envoyé par courrier recommandé — Le conseil arbitral et le juge-arbitre ont commis une erreur de fait manifestement déraisonnable en concluant que le défendeur n’avait pas reçu l’avis lorsque sa demande de prestations de chômage a été refusée — La violation n’a pas été contestée à son mérite, donc demeure.*

On November 23, 1999 defendant filed for unemployment benefits when his employment by one Laforet ceased. He then had 595 insurable hours of employment. In reviewing his application to establish a benefit period, the Commission noted that he had been issued two notices of serious violations under *Employment Insurance Act*, subsection 7.1(4). The first notice, sent on February 23, 1999, was for failure to report money earned while working for Edmondage Gaspé from April 3 to May 18, 1998. By this notice, defendant was advised that the number of insurable hours was increased to 630. The second notice, dated August 5 of the same year, was for failure to report earnings from employment by Amtech during the period October 8 to 22, 1998. The required number of hours was now

Le 23 novembre 1999, le défendeur dépose une demande de prestations de chômage suite à sa cessation de travail pour l’employeur Hectare Laforet. Il a, à ce moment, accumulé 595 heures d’emploi assurables. Procédant à l’analyse de cette demande aux fins d’établir une période de prestations, la Commission constate que le prestataire s’est vu donner deux avis de violation grave en vertu du paragraphe 7.1(4) de la Loi. Le premier avis est transmis au défendeur le 23 février 1999 pour avoir omis de déclarer la rémunération gagnée chez Édmondage Gaspé durant la période du 3 avril au 18 mai 1998. Cet avis fait grimper le nombre d’heures assurables requis à 630. Le deuxième avis de violation, daté du 5 août de la même année, se fonde aussi sur le fait que le défendeur n’a pas

elevated to 840. Neither decision was appealed. But when advised that his claim was denied, having worked only 595 hours when 840 were required, defendant appealed, alleging that he had not received the second violation notice. He also filed a new employment record totalling 765 hours. On March 22, 2000 the Board of Referees allowed his appeal, ignoring the second notice because defendant denied receiving it, his mail was not easily accessible and the notice had not been sent by registered mail. This decision was affirmed by an umpire and the Attorney General sought judicial review. The issue was the meaning to be accorded the words “*se voit donner un avis de violation*” in the sentence “*Il y a violation lorsque le prestataire se voit donner un avis de violation*” in Act, subsection 7.1(4). Is it sufficient that the violation notice was mailed or must it be brought to insured’s attention? Or, in other words, is it enough that the notice was issued, or must it be delivered? In practice, does the system of penalties provide for procedural fairness?

*Held*, the application should be granted.

Subsection 7.1(1) makes provision for the imposition of an administrative penalty—an increase in the number of insurable hours of employment required to qualify for benefits—where an insured commits a violation of subsection 7.1(4). This is a statutory penalty which is imposed automatically without the Commission’s intervention. Subsection 7.1(4) is clumsily drafted, for it appears to indicate that the existence of a violation is dependent upon a notice of violation: “an insured person accumulates a violation if ... the Commission issues a notice of violation”.

Defendant’s violation, involving a false statement of earnings, existed once the incorrect statement was made. The notice of violation is but the procedural means of informing insured of the alleged violation. It does not differ from being given a ticket for speeding. The ticket’s purpose is to inform the offender of the offence charged so that he may challenge it and perhaps avoid a penalty.

Under section 114, a claimant has 30 days after the day on which the decision is communicated within which to appeal to the Board of Referees. If the notice is issued but not delivered, the claimant is not thereby penalized since his right of appeal exists until the notice is brought to his attention and the appeal deadline has expired.

déclaré pour la période du 8 au 22 octobre 1998 la rémunération gagnée chez Amtech. Le nombre d’heures requis s’établit maintenant à 840. Il n’y a pas d’appel non plus de cette décision. Lorsqu’il est informé qu’il n’a pas droit aux prestations de chômage puisqu’il n’a complété que 595 des 840 heures requises, le défendeur se porte en appel de cette décision de la Commission alléguant qu’il n’a pas reçu le second avis de violation. Il dépose également un nouveau relevé d’emploi totalisant 765 heures. Le 22 mars 2000, le conseil arbitral accueille l’appel du défendeur, ignorant le deuxième avis parce que le défendeur affirme ne pas l’avoir reçu parce que son courrier ne lui était pas facilement accessible et parce que l’avis n’avait pas été envoyé par courrier recommandé. Un juge-arbitre a confirmé cette décision et la procureure générale en a demandé le contrôle judiciaire. La question est de savoir quel sens il faut octroyer aux mots «se voit donner un avis de violation» dans la phrase «Il y a violation lorsque le prestataire se voit donner un avis de violation» que l’on retrouve au paragraphe 7.1(4). Suffit-il que l’avis de violation soit posté ou faut-il qu’il soit porté à la connaissance du prestataire? En d’autres termes, suffit-il que l’avis de violation soit émis ou faut-il qu’il soit remis? En pratique le régime de sanctions respecte-t-il les principes de l’équité procédurale?

*Arrêt*: la demande est accueillie.

Le paragraphe 7.1(1) prévoit l’imposition d’une pénalité administrative—une majoration des heures d’emploi assurables requises pour pouvoir bénéficier de prestations—pour le prestataire responsable d’une des violations identifiées au paragraphe 7.1(4). La majoration est automatique, elle s’opère par l’effet de la Loi, sans intervention de la Commission. Le paragraphe 7.1(4) est mal formulé car il semble indiquer que l’existence ou la naissance même de la violation dépend d’un avis de violation: «[i]l y a violation lorsque le prestataire se voit donner un avis de violation».

La violation commise par le défendeur, laquelle consiste en une fausse déclaration quant à la rémunération gagnée, existe à compter du moment où la fausse déclaration est faite. L’avis de violation n’est que le mécanisme procédural par lequel le prestataire est informé de la violation reprochée. La situation n’est pas différente de celle où une personne se mérite un avis d’infraction pour excès de vitesse. L’avis d’infraction vise à informer le délinquant du geste qu’on lui reproche pour lui permettre de le contester et d’éviter la peine qui s’y rattache.

En vertu de l’article 114 de la Loi, un prestataire peut, dans les 30 jours du moment où l’avis de cette violation qu’on lui reproche lui a été communiqué, contester par voie d’appel devant le conseil arbitral. Si l’avis est émis mais non remis, le prestataire n’est pas pénalisé pour autant puisque son droit de contester la violation reprochée subsiste tant que l’avis n’a pas été porté à sa connaissance et que le délai d’appel n’est pas expiré.

The Board of Referees concluded that the notice should have been sent by registered mail but that is not required by the Act and is, in any event, unnecessary, claimant's rights of challenge being safeguarded by section 114.

The Board accepted defendant's excuse that it was too difficult to get his mail but that was insufficient to offset the violation, one he elected not to challenge on its merits but rather to object to the procedure used.

The second violation notice was communicated to defendant when his benefits claim was rejected. It was a patently unreasonable error on the part of both the Board and the umpire to have concluded that defendant failed to receive this second notice. The fact is that the violation was never challenged as such and therefore stands.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.  
*Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, ss. 7.1, 114.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Canada (Attorney General) v. Geoffroy* (2001), 273 N.R. 372 (F.C.A.).

APPLICATION for judicial review of an umpire's decision, affirming that of the Board of Referees, allowing defendant's appeal against a denial of employment insurance benefits. Application allowed.

#### APPEARANCES:

*Paul Deschênes* for plaintiff.  
No one appearing for defendant.

#### SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for plaintiff.

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

[1] LÉTOURNEAU J.A.: What meaning should be given to the words "se voit donner un avis de violation"

Le conseil arbitral conclut dans un premier temps que l'avis de violation aurait dû être expédié par courrier recommandé mais que rien dans la Loi ne l'oblige et que, de toute façon, cela n'est pas vraiment nécessaire puisque les droits de contestation du prestataire sont protégés par l'article 114.

Quant au motif invoqué par le défendeur et retenu par le conseil arbitral, soit que son courrier lui était difficilement accessible, ce fait ne suffit pas à annuler la violation reprochée au défendeur, violation qu'il a choisi de ne pas contester à son mérite, préférant plutôt s'en prendre à la procédure suivie.

Le deuxième avis de violation a été communiqué au défendeur lorsqu'il s'est vu refuser sa demande de prestations de chômage. C'est une erreur de fait manifestement déraisonnable que de conclure, comme l'ont fait le conseil arbitral et le juge-arbitre, que le défendeur n'a pas reçu ce deuxième avis. Le fait est que la violation comme telle n'a jamais été contestée et donc demeure.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.  
*Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 7.1, 114.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Canada (Procureur général) c. Geoffroy* (2001), 273 N.R. 372 (C.A.F.).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision rendue par un juge-arbitre confirmant la décision du conseil arbitral de faire droit à l'appel interjeté par le défendeur contre le refus de prestations de chômage. Demande accueillie.

#### ONT COMPARU:

*Paul Deschênes* pour la demanderesse.  
Personne n'a comparu pour le défendeur.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour la demanderesse.

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

[1] LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.: Quel sens faut-il octroyer aux mots «se voit donner un avis de violation»

[underlining added] in the sentence “*Il y a violation lorsque le prestataire se voit donner un avis de violation*” contained in subsection 7.1(4) of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23 (the Act)? Will it suffice if the notice of violation is mailed, or must it be brought to the attention of the insured person for the provisions of section 7.1 to take effect? In other words, will it suffice for the notice of violation to be issued, or must it be delivered? How does the system of penalties set out in section 7.1 work in practice? What legal consequences follow if the notice given is not received by the addressee? What are the guarantees of procedural fairness in such a case?

[2] The English text is not worded much better: it states “An insured person accumulates a violation if in any of the following circumstances the Commission ‘issues’ a notice of violation to the person” [underlining added]. Apart from the fact that it is difficult to see how a person can “accumulate” a first violation, it should be noted that Parliament has used the words “issues a notice” rather than “notifies the person”.

[3] The question surrounding interpretation of subsection 7.1(4) of the Act was submitted to this Court by an application for judicial review made by the Attorney General of Canada. I set out subsections 7.1(1), (4) and (5):

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

...

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

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

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

[soulignement ajouté] dans cette phrase «*Il y a violation lorsque le prestataire se voit donner un avis de violation*» que l’on retrouve au paragraphe 7.1(4) de la *Loi sur l’assurance emploi*, L.C. 1996, ch. 23 (Loi)? Suffit-il que l’avis de violation soit posté ou faut-il qu’il soit porté à la connaissance du prestataire pour que les prescriptions de l’article 7.1 prennent effet? En d’autres termes, suffit-il que l’avis de violation soit émis ou faut-il qu’il soit remis? Comment s’articule en pratique le régime de sanctions prévues à l’article 7.1? Quelles conséquences juridiques s’ensuivent si l’avis donné n’est pas reçu par son destinataire? Quelles sont les garanties d’équité procédurale en pareil cas?

[2] Le texte anglais qui n’est guère de facture meilleure énonce «*An insured person accumulates a violation if in any of the following circumstances the Commission “issues” a notice of violation to the person*» [soulignement ajouté]. Au delà du fait qu’il est difficile de voir comment une personne «accumule» une première violation, il convient de remarquer que le législateur utilise les termes «*issues a notice*» plutôt que «*notifies the person*».

[3] La problématique entourant l’interprétation du paragraphe 7.1(4) de la Loi nous est soumise par voie de demande de contrôle judiciaire faite par la procureure générale du Canada. Je reproduis les paragraphes 7.1(1), (4) et (5):

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

[. . .]

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

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

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

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

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

(a) if the value of the violation is

- (i) less than \$1,000, it is a minor violation,
- (ii) \$1,000 or more, but less than \$5,000, it is a serious violation, or
- (iii) \$5,000 or more, it is a very serious violation; and

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

[4] It can be seen from reading these provisions that if there is a violation of the Act a person's threshold of eligibility for unemployment benefits is raised by increasing the number of insurable hours of employment required.

[5] A review of the principal facts is necessary for a clearer understanding of the case.

#### Facts and procedure

[6] On November 23, 1999, the defendant filed an application for unemployment benefits when his work for the employer Hectare Laforet ceased. At that time he had accumulated 595 insurable hours of employment. Analyzing this application in order to establish a benefit period, the Commission found that the claimant had been issued two notices of serious violations under subsection 7.1(4) of the Act.

[7] The first notice was sent to the defendant on February 23, 1999, and a penalty claimed from him at the same time, for failing to report money earned working for Émondage Gaspé during the period April 3 to May 18, 1998. The notice increased the number of insurable hours required to 630. The defendant did not appeal this decision by the Commission, which concluded there had been misrepresentations resulting in a violation specified in section 7.1.

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

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

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

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

[4] On voit à la lecture de ces dispositions qu'en cas de violation de la Loi, le seuil d'admissibilité d'une personne à des prestations de chômage augmente par voie de majoration des heures d'emploi assurables requises.

[5] Un résumé des principaux faits s'impose pour une meilleure compréhension du litige.

#### Faits et procédure

[6] Le 23 novembre 1999, le défendeur dépose une demande de prestations de chômage suite à sa cessation de travail pour l'employeur Hectare Laforet. Il a, à ce moment, accumulé 595 heures d'emploi assurables. Procédant à l'analyse de cette demande aux fins d'établir une période de prestations, la Commission constate que le prestataire s'est vu donner deux avis de violation grave en vertu du paragraphe 7.1(4) de la Loi.

[7] Le premier avis est transmis au défendeur le 23 février 1999, en même temps qu'une pénalité lui est réclamée, pour avoir omis de déclarer la rémunération gagnée chez Émondage Gaspé durant la période du 3 avril au 18 mai 1998. Cet avis fait grimper le nombre d'heures assurables requis à 630. Le défendeur n'en appelle pas de cette décision de la Commission qui conclut à de fausses représentations résultant en une violation prévue à l'article 7.1.

[8] The second notice of violation, also sent by mail, was dated August 5 of the same year. It too was based on the fact that the defendant did not report money earned, working for Amtech this time, from October 8 to 22, 1998. This was the second violation in the 260 weeks preceding his application for benefits. The number of hours required was now set at 840. This decision by the Commission concluding that there had been misrepresentations was also not appealed.

[9] On November 30, 1999, the Commission informed the defendant that he was not entitled to unemployment benefits since he had only completed 595 of the 840 hours required. On December 3, 1999, the defendant appealed this decision by the Commission, alleging he had not received the second notice of violation. One month before his appeal was heard by the Board of Referees, he filed a new record of employment totalling 765 hours.

[10] On March 22, 2000, the Board of Referees allowed the defendant's appeal. In the opinion of the Board, the defendant established that he had worked 765 hours and the number of hours required was 630, rather than 840. In coming to this conclusion, the Board ignored the second notice because the defendant said he had not received it, because his mail was not easily accessible and the notice was not sent to him by registered mail.

[11] On appeal the umpire affirmed the Board of Referees' decision: hence the application for judicial review.

#### Analysis of section 7.1 of Act

[12] Subsection 7.1(1) provides that an administrative penalty will be applied to an insured person who commits one of the violations mentioned in subsection 7.1(4). As already indicated, this penalty consists of an increase in the number of insurable hours of employment required in order to receive benefits. As my brother judge Décary J.A. said in *Canada (Attorney General) v. Geoffroy* (2001), 273 N.R. 372 (F.C.A.), at paragraph 5, the increase is automatic. It occurs pursuant to the Act, without any intervention by the Commission, once an

[8] Le deuxième avis de violation, transmis également par courrier, est daté du 5 août de la même année. Il se fonde aussi sur le fait que le défendeur n'a pas déclaré pour la période du 8 au 22 octobre 1998 la rémunération gagnée, cette fois-ci, chez Amtech. Il s'agissait d'une deuxième violation au cours des 260 semaines précédant sa demande de prestations. Le nombre d'heures requis s'établit maintenant à 840. Il n'y a pas d'appel non plus de cette décision de la Commission concluant à l'existence de fausses représentations.

[9] Le 30 novembre 1999, la Commission informe le défendeur qu'il n'a pas droit aux prestations de chômage puisqu'il n'a complété que 595 des 840 heures requises. Le 3 décembre 1999, le défendeur se porte en appel de cette décision de la Commission alléguant qu'il n'a pas reçu le second avis de violation. Un mois avant l'audition de son appel devant le Conseil arbitral, il dépose un nouveau relevé d'emploi totalisant 765 heures.

[10] Le 22 mars 2000, le Conseil arbitral accueille l'appel du défendeur. Selon le Conseil, le défendeur a établi qu'il avait travaillé 765 heures et le nombre d'heures requis est de 630 au lieu de 840. Pour en venir à cette conclusion, le conseil ignore le deuxième avis parce que le défendeur affirme ne pas l'avoir reçu, parce que son courrier ne lui était pas facilement accessible et parce que l'avis n'avait pas été envoyé par courrier recommandé.

[11] En appel, le juge-arbitre confirme la décision du Conseil arbitral. De là, la demande de contrôle judiciaire.

#### Analyse de l'article 7.1 de la Loi

[12] Le paragraphe 7.1(1) prévoit l'imposition d'une pénalité administrative pour le prestataire responsable d'une des violations identifiées au paragraphe 7.1(4). Tel que déjà mentionné, cette pénalité consiste en une majoration des heures d'emploi assurables requises pour pouvoir bénéficier de prestations. Comme le disait mon collègue le juge Décary dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Geoffroy* (2001), 273 N.R. 372 (C.A.F.), au paragraphe 5, la majoration est automatique. Elle s'opère par l'effet de la Loi, sans intervention de la

insured person is guilty of one of the violations mentioned.

[13] Décarý J.A. quite rightly deplored the clumsy drafting of subsection 7.1(4), which as he noted appeared to indicate that the very existence or origin of the violation depended on a notice of violation. The words “an insured person accumulates a violation if . . . the Commission issues a notice of violation” [underlining added] can, at first glance, give this impression; however, this part of the wording of subsection 7.1(4) must be placed in the context of all the provisions of section 7.1 and construed in accordance with those other provisions. Doing so results in the following principles and critical path.

[14] The administrative penalty mentioned in section 7.1 is automatic. It originates and derives from a violation of the Act or a guilty verdict for *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] offences in connection with actions relating to implementation of the Act. In the case at bar, the violation involved an incorrect statement about money earned by the insured person. This violation existed once the incorrect statement was made. After that point the insured person became responsible for this action and the section 7.1 penalty took effect. The notice of violation mentioned in subsection 7.1(4) is merely the procedural means by which the insured person is informed by the Commission of the alleged violation. The situation is no different from that in which a taxpayer commits an infringement, for example, of the speed limit and incurs a speeding ticket. The offence is the failure to observe the speed limit. It exists once the wrongful act has been committed. The purpose of the speeding ticket is to inform the offender of the act alleged against him so he can challenge it and avoid the related penalty.

[15] Under section 114 of the Act a claimant may, within 30 days of the time a notice of the violation is communicated to him or her, challenge the wrongful acts alleged by the Commission by means of an appeal. Prescription of the appeal deadline does not run as long as the Commission’s decision alleging a violation has not been brought to the person’s attention.

Commission, dès qu’un prestataire se rend coupable d’une des violations identifiées.

[13] À juste titre, le juge Décarý déplorait la formulation maladroite du paragraphe 7.1(4) qui, comme il le soulignait, semble indiquer que l’existence ou la naissance même de la violation dépend d’un avis de violation. Les termes «[i]l y a violation lorsque le prestataire se voit donner un avis de violation» [soulignement ajouté] peuvent, à prime abord, donner cette impression. Mais il faut replacer cette partie du texte du paragraphe 7.1(4) dans l’ensemble des dispositions de l’article 7.1 et l’interpréter en fonction de ces autres dispositions. Se dégagent alors les principes et le cheminement critique suivants.

[14] La pénalité administrative prévue par l’article 7.1 est automatique. Elle naît et découle d’une violation de la Loi ou d’un verdict de culpabilité pour des infractions au *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] pour des gestes relatifs à l’application de la Loi. En l’espèce, la violation consiste en une fausse déclaration quant à la rémunération gagnée par le prestataire. Cette violation existe à compter du moment où la fausse déclaration est faite. La responsabilité du prestataire pour ce geste est alors engagée et la pénalité de l’article 7.1 prend effet. L’avis de violation prévu au paragraphe 7.1(4) n’est que le mécanisme procédural par lequel le prestataire est informé par la Commission de la violation reprochée. La situation n’est pas différente de celle où un contribuable commet une infraction, par exemple, à la limite de vitesse et se mérite un avis d’infraction. L’infraction, c’est le défaut de respecter la limite de vitesse. Elle existe à compter du moment où le geste délictuel est posé. L’avis d’infraction vise à informer le délinquant du geste qu’on lui reproche pour lui permettre de le contester et d’éviter la peine qui s’y rattache.

[15] En vertu de l’article 114 de la Loi, un prestataire peut, dans les 30 jours du moment où l’avis de cette violation qu’on lui reproche lui a été communiqué, contester par voie d’appel les gestes délictueux que la Commission lui impute. La prescription du délai d’appel ne court pas tant que la décision de la Commission lui reprochant une violation n’a pas été portée à sa connaissance.

*Appeals*

114. (1) A claimant or other person who is the subject of a decision of the Commission, or the employer of the claimant, may appeal to the board of referees in the prescribed manner at any time within

(a) 30 days after the day on which a decision is communicated to them; or

(b) such further time as the Commission may in any particular case for special reasons allow. [My emphasis.]

This is how I understand my brother Décary J.A.'s reference, at paragraph 6 of *Geoffroy, supra*, to the fact that the automatic increase in the number of hours required can only be enforced against an insured person once the notice of violation has been issued by the Commission.

[16] In section 7.1, read as I read it and interpreted as I see it, it is not really important to determine whether the words "issues a notice" mean "issue" or "deliver" the said notice. If the notice is both issued and delivered, it accomplishes its purpose, which is to inform the claimant of a violation alleged against him. On the other hand, if it is only issued the claimant is not thereby penalized since his right to challenge the alleged violation continues to exist so long as the notice or its contents have not been brought to his attention, and the 30-day appeal deadline has not expired.

[17] In practical terms, two situations may arise. The first involves a case in which the claimant has received the notice of violation. He must challenge the violation alleged against him within the specified deadline, otherwise the increased number of hours may be set up against him and becomes applicable. The second involves the notice not being received by the claimant unknown to the Commission, which on issuing it sent it to the person for whom it was intended. This is true in the case at bar of the second notice of violation, which the defendant maintained he never received. However, in such a situation the claimant will generally be informed of the violation alleged against him when he makes an application for unemployment benefits. He can then challenge the decision of the Commission which concluded that there had been a violation of the Act. This in part is what happened in the case at bar, where

*Appels*

114. (1) Quiconque fait l'objet d'une décision de la Commission, de même que tout employeur d'un prestataire faisant l'objet d'une telle décision, peut, dans les trente jours suivant la date où il en reçoit communication, ou dans le délai supplémentaire que la Commission peut accorder pour des raisons spéciales dans un cas particulier, interjeter appel de la manière prévue par règlement devant le conseil arbitral. [Je souligne.]

C'est dans ce sens que je comprends la référence de mon collègue le juge Décary, que l'on retrouve au paragraphe 6 de l'arrêt *Geoffroy*, précité, au fait que la majoration automatique du nombre d'heures requis n'est opposable à un assuré qu'une fois l'avis de violation donné par la Commission.

[16] L'article 7.1 lu comme je le lis et interprété comme je le fais, il importe vraiment peu de déterminer si les termes «se voit donner un avis» veulent dire «émettre» ou encore «remettre» ledit avis. Car si l'avis est à la fois émis et remis, il remplit sa finalité qui est d'informer le prestataire d'une violation qu'on lui reproche. Par contre, s'il n'est qu'émis, le prestataire n'est pas pénalisé pour autant puisque son droit de contester la violation reprochée subsiste tant que l'avis ou son contenu n'a pas été porté à sa connaissance et que le délai d'appel de 30 jours n'est pas expiré.

[17] Sur le plan pratique, deux situations peuvent se produire. La première nous renvoie au cas où le prestataire a reçu l'avis de violation. Il se doit de contester la violation qu'on lui impute dans le délai imparti, sinon la majoration des heures lui est opposable et devient exécutoire. La deuxième implique que l'avis n'a pas été reçu par le prestataire et cela à l'insu de la Commission qui, l'ayant émis, l'a acheminé à son destinataire. C'est le cas en l'espèce du deuxième avis de violation que le défendeur prétend n'avoir jamais reçu. Cependant, en pareille situation, le prestataire sera généralement informé de la violation qu'on lui oppose lorsqu'il fera une demande de prestations de chômage. Il pourra alors contester la décision de la Commission qui conclut à l'existence d'une violation de la Loi. C'est en partie ce qui s'est passé dans la présente affaire où le défendeur, informé des conséquences de la deuxième

the defendant, once informed of the consequences of the second violation, filed an appeal to avoid having it applied to him. I say in part because, instead of challenging the conclusion regarding the violation itself, the defendant instead objected to the fact that it was not communicated to him and to the process by which the communication was to be made. This leads me to the umpire's decision and that of the Board of referees, which was approved by the umpire.

#### Analysis of Board of Referees' and umpire's decisions

[18] The Board of Referees concluded, first, that the notice of violation should have been sent by registered mail. There is nothing in the Act to require or indicate that this procedure ought to be used. Further, although this method may sometimes be more valid, though it is not an answer to all problems, as we have seen it is not really necessary since the claimant's rights of challenge are protected by section 114.

[19] As to the reason relied on by the defendant and accepted by the Board of Referees, namely that it was too difficult for him to get his mail, this fact is not relevant and is not enough to offset the violation with which the defendant is charged, a violation which he chose not to challenge on the merits, preferring instead to object to the procedure used.

[20] Finally, the second notice of violation was communicated to the defendant when his application for unemployment insurance benefits was denied. It is a patently unreasonable error of fact to conclude, as the Board of Referees and umpire did, that the defendant did not receive this second notice or was entitled to the benefit of the doubt on this point. In concluding I would add that, in these circumstances, the defendant's allegation accepted by the umpire, namely that the postal code placed on the letter sent to him was wrong, has no bearing on the fact that the notice was ultimately communicated to him, still less on the fact that the violation was not challenged as such and therefore stands.

[21] For these reasons, I would allow the application for judicial review, set aside the umpire's decision and

violation, a pris une procédure d'appel pour en éviter l'application. Je dis en partie parce que le défendeur, au lieu de s'attaquer à la conclusion relative à la violation elle-même, s'est plutôt plaint du fait qu'elle ne lui a pas été communiquée et du processus par lequel la communication devait être faite. Ceci m'amène à la décision du juge-arbitre et à celle du Conseil arbitral qui fut entérinée par le juge-arbitre.

#### Analyse des décisions du Conseil arbitral et du juge-arbitre

[18] Le Conseil arbitral conclut dans un premier temps que l'avis de violation aurait dû être expédié par courrier recommandé. Rien dans la Loi n'oblige ou n'indique qu'il faille recourir à ce procédé. Au surplus, si cette méthode peut parfois s'avérer plus utile sans pour autant être une panacée, elle n'est pas, comme on l'a vu, vraiment nécessaire puisque les droits de contestation du prestataire sont protégés par l'article 114.

[19] Quant au motif invoqué par le défendeur et retenu par le Conseil arbitral, soit que son courrier lui était difficilement accessible, ce fait n'est pas pertinent et ne suffit pas à annuler la violation reprochée au défendeur, violation qu'il a choisi de ne pas contester à son mérite, préférant plutôt s'en prendre à la procédure suivie.

[20] Enfin, le deuxième avis de violation a été communiqué au défendeur lorsqu'il s'est vu refuser sa demande de prestations de chômage. C'est une erreur de fait manifestement déraisonnable que de conclure, comme l'ont fait le Conseil arbitral et le juge-arbitre, que le défendeur n'a pas reçu ce deuxième avis ou qu'il a droit au bénéfice du doute sur ce point. J'ajouterais pour conclure que, dans ce contexte, l'allégation du défendeur acceptée par le juge-arbitre, selon laquelle le code postal inscrit sur la lettre qui lui était adressée était erroné, est sans incidence sur le fait que l'avis lui a été ultimement communiqué et encore moins sur le fait que la violation comme telle n'a pas été contestée et donc demeure.

[21] Pour ces motifs, j'accueillerais la demande de contrôle judiciaire, j'annulerais la décision du juge-

refer the matter back to the chief umpire or an umpire designated by him to be again decided on the basis that the Commission's appeal should be allowed.

DÉCARY J.A.: I concur.

PELLETIER J.A.: I concur.

arbitre et je retournerais l'affaire au juge-arbitre en chef ou au juge-arbitre qu'il désignera pour qu'il la décide à nouveau en tenant pour acquis que l'appel de la Commission doit être accueilli.

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

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