

A-298-74

A-298-74

Louise Ricard (*Appellante*)

v.

Unemployment Insurance Commission (*Respondent*)

and

Attorney General of Canada (*Mis-en-cause*)

Court of Appeal, Pratte, Hyde and St-Germain JJ.—Quebec City, September 25, 1975.

Judicial review—Unemployment insurance—Applicant's benefits cut off—Board of referees and umpire rejecting appeal—Meaning of Regulation 145(9)—Whether s. 145(9) null, void and ultra vires under s. 58(j)—Unemployment Insurance Act, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 25, 58(j) and Regulations, s. 145(9)—Federal Court Act, s. 28.

A Board of referees and an umpire both dismissed applicant's appeal on the discontinuance of her unemployment insurance benefits. The umpire's decision was based on section 145(9) of the Regulations; applicant claims that the section is invalid and *ultra vires* the Commission under section 58(j) of the Act. The applicant applied for judicial review.

Held, the application is dismissed. The Commission does not have the power under section 58(j) to enact a regulation subordinating proof of fulfilment of conditions specified by the Act to proof of a fact with no logical relationship to the fulfilment of these conditions. Rather, section 58(j) grants the Commission power to adopt a regulation subordinating proof of the fulfilment of the legal condition to proof of a fact which is so interconnected with fulfilment of these conditions that it is impossible to conceive of the legal conditions being fulfilled without the existence of the fact required by the regulation. Regulation 145(9) is this sort of proof. According to section 25 a claimant who is capable of working is entitled to benefit, not because he is available for work, and unable to find it, but because he can prove his availability, and inability to obtain employment. It is impossible for a claimant to satisfy this condition if he cannot prove he has made reasonable efforts to find work.

JUDICIAL review.

COUNSEL:

J. Ricard for applicant.
Y. Brisson for respondent.

SOLICITORS:

J. Ricard, Matane, for applicant.
Attorney General of Canada for respondent.

Louise Ricard (*Appelante*)

c.

Commission d'assurance-chômage (*Intimée*)

et

Le procureur général du Canada (*Mis-en-cause*)

Cour d'appel, les juges Pratte, Hyde et St-Germain—Ville de Québec, le 25 septembre 1975.

Examen judiciaire—Assurance-chômage—Suppression des prestations de la requérante—Un conseil arbitral et un juge-arbitre rejettent l'appel—Sens de l'article 145(9) des Règlements—L'art. 145(9) est-il nul, non avenu et ultra vires en vertu de l'art. 58j?—Loi sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, c. 48, art. 25, 58j) et art. 145(9) des Règlements—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

Un conseil arbitral et un juge-arbitre ont tous deux rejeté l'appel de la requérante portant sur la cessation de ses prestations d'assurance-chômage. Le juge-arbitre a fondé sa décision sur l'article 145(9) des Règlements; selon la prétention de la requérante, l'article est invalide et la Commission n'avait pas le pouvoir de l'édicter en vertu de l'article 58j) de la Loi. La requérante a demandé un examen judiciaire.

Arrêt: la demande est rejetée. En vertu de l'article 58j), la Commission n'a pas le pouvoir d'édicter un règlement subordonnant la preuve de la réalisation des conditions prescrites par la Loi à la preuve d'un fait n'ayant aucun lien logique avec la réalisation de ces conditions. En revanche, l'article 58j) accorde à la Commission le pouvoir d'adopter un règlement subordonnant la preuve de la réalisation des conditions légales à la preuve d'un fait ayant avec la réalisation de ces conditions une telle connexité qu'il soit impossible de concevoir que les conditions légales soient réalisées sans qu'existe le fait dont le règlement exige la preuve. L'article 145(9) des Règlements est un règlement de cette seconde sorte. Suivant l'article 25, un prestataire qui est capable de travailler est admissible au service des prestations, non pas à la condition d'être disponible pour le travail et incapable d'en trouver, mais bien plutôt à la condition de prouver être disponible et incapable d'obtenir un emploi. Il est impossible qu'un prestataire satisfasse à cette condition s'il ne prouve pas avoir fait des démarches raisonnables pour se trouver du travail.

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

J. Ricard pour la requérante.
Y. Brisson pour l'intimée.

PROCUREURS:

J. Ricard, Matane, pour la requérante.
Le procureur général du Canada pour l'intimée.

The following is the English version of the reasons for judgment of the Court delivered orally by

Voici les motifs du jugement de la Cour prononcés oralement en français par

PRATTE J.: Applicant (who is erroneously referred to as an appellant in the case title) was unemployed and benefited from the provisions of the *Unemployment Insurance Act* for several weeks; the Commission then decided, at the end of March 1974, that as of March 24 she had ceased to be entitled to benefit as specified by the Act. First, applicant unsuccessfully appealed this decision to a board of referees. She then appealed the board's decision to an umpire, who dismissed her appeal. It is this decision of the umpire which applicant is now contesting under section 28 of the *Federal Court Act*.

According to section 25 of the *Unemployment Insurance Act*:

25. A claimant is not entitled to be paid benefit for any working day in an initial benefit period for which he fails to prove that he was either

(a) capable of and available for work and unable to obtain suitable employment on that day, or

The umpire based his decision on the fact that applicant had not proven that she had made reasonable efforts to find employment; from this he concluded, in accordance with section 149(9) of the *Unemployment Insurance Regulations*, that applicant had not established satisfactory evidence according to the terms specified in section 25(a) of the Act. Section 145(9) of the Regulations read as follows at the time:

145. (9) For the purposes of paragraph 25(a) of the Act, a claimant fails to prove that he is available for work and unable to obtain suitable employment on each working day in a period if he fails to prove that during that period he made reasonable and customary efforts to obtain employment.¹

Counsel for the applicant claims that Regulation 145(9) is invalid. He states that it is a regulation that the Commission did not have the power to enact.

¹The words "il a fait, de façon habituelle, des démarches raisonnables" are an awkward translation of "he made reasonable and customary efforts".

a LE JUGE PRATTE: La requérante (qui est erronément désignée sous le nom d'appelante dans l'intitulé de la cause) était sans emploi et bénéficiait depuis plusieurs semaines des dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* lorsque la Commission décida, à la fin de mars 1974, qu'elle avait cessé depuis le 24 de ce mois d'être admissible au bénéfice des prestations prévues par la Loi. La requérante a d'abord appelé, sans succès, de cette décision devant un conseil arbitral. Elle a ensuite fait appel de la décision du conseil devant un juge-arbitre qui a rejeté son pourvoi. C'est cette décision du juge-arbitre que la requérante attaque aujourd'hui en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

d Suivant l'article 25 de la *Loi sur l'assurance-chômage*:

25. Un prestataire n'est admissible au service des prestations pour aucun jour ouvrable d'une période initiale de prestations pour lequel il ne peut prouver qu'il était

e a) soit capable de travailler et disponible à cette fin et incapable d'obtenir un emploi convenable ce jour-là,

f Le juge-arbitre a fondé sa décision sur le fait que la requérante n'avait pas prouvé avoir fait des démarches raisonnables pour se trouver un emploi; de ce fait il a conclu, suivant l'article 145(9) des *Règlements sur l'assurance-chômage*, que la requérante n'avait pas prouvé satisfaire aux conditions prévues à l'article 25(a) de la Loi. L'article 145(9) des Règlements se lisait comme suit à l'époque qui nous intéresse:

h 145. (9) Aux fins de l'alinéa 25a) de la Loi, un prestataire ne peut prouver qu'il est disponible pour travailler et incapable d'obtenir un emploi convenable chaque jour ouvrable d'une période, s'il ne peut prouver qu'au cours de cette période, il a fait, de façon habituelle, des démarches raisonnables pour se trouver un emploi.¹

i L'avocat de la requérante prétend que le règlement 145(9) est nul. C'est un règlement que la Commission, dit-il, n'avait pas le pouvoir d'édicter.

¹Les mots «il a fait, de façon habituelle, des démarches raisonnables» sont une traduction maladroite des mots «he made reasonable and customary efforts».

The only legislative provision on which the Commission's authority to adopt this regulation could rest is contained in section 58(j) of the Act:

58. The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations

(j) respecting the proof of fulfilment of the conditions... from receiving or continuing to receive benefit....

Counsel for the applicant claims that Regulation 145(9) is not a regulation "respecting the proof of fulfilment of the conditions... from receiving or continuing to receive benefit", but rather a regulation which is, under the conditions specified by the Act (that is, availability for work and inability to obtain employment) coupled with another (that is, making reasonable efforts to obtain employment). He therefore concludes that it is a regulation *ultra vires*, and one on which the umpire should not have based his decision.

In essence, Regulation 145(9) provides that in order to prove the existence of certain facts, a claimant must prove the existence of another fact. Clearly, such a provision concerns the facts to be proven and not only the method of proving them. However, it does not necessarily follow that in adopting this regulation, the Commission has exceeded the power granted to it by section 58(j) to establish rules of evidence. Legal rules related to presumptions, to take only one example, are rules of evidence even though they apply to both the object of the evidence and the way in which it is established.

In our opinion, the Commission does not have the power under section 58(j) to enact a regulation subordinating proof of fulfilment of the conditions specified by the Act to proof of a fact with no logical relationship to the fulfilment of these conditions. Such a regulation would add a condition to those specified by the Act. Rather, section 58(j) in our opinion grants the Commission power to adopt a regulation subordinating proof of the fulfilment of the legal conditions to proof of a fact which is so interconnected with fulfilment of these conditions that it is impossible to conceive of the legal conditions being fulfilled without the existence of the fact required by the regulation. The Court considers that Regulation 145(9) is this sort of proof.

Le seul texte législatif pouvant habiliter la Commission à adopter ce règlement est contenu à l'article 58j) de la Loi:

58. La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements

j) concernant la preuve de la réalisation des conditions à remplir pour recevoir ou continuer de recevoir des prestations....

Le règlement 145(9), soutient l'avocat de la requérante, n'est pas un règlement «concernant la preuve de la réalisation des conditions à remplir... pour recevoir ou continuer de recevoir des prestations», c'est plutôt un règlement qui, aux conditions exigées par la Loi, (savoir, la disponibilité pour le travail et l'incapacité d'obtenir un emploi) en ajoute une autre (savoir, l'accomplissement de démarches raisonnables pour se trouver un emploi). C'est donc, conclut-il, un règlement qui est *ultra vires* et sur lequel le juge-arbitre n'aurait pas dû fonder sa décision.

Le règlement 145(9) édicte en substance que pour prouver l'existence de certains faits, un réclamant doit prouver l'existence d'un autre fait. Une pareille disposition, bien sûr, concerne les faits à prouver et non seulement la façon de les prouver. Mais il n'en résulte pas nécessairement que, en l'adoptant, la Commission ait excédé le pouvoir que lui accorde l'article 58j) d'établir des règles de preuve. Les règles légales relatives aux présomptions, pour ne prendre qu'un exemple, sont des règles de preuve même si elles régissent autant l'objet de la preuve que la façon de la faire.

En vertu de l'article 58j), la Commission, à notre avis, n'a pas le pouvoir d'édicter un règlement subordonnant la preuve de la réalisation des conditions prescrites par la Loi à la preuve d'un fait n'ayant aucun lien logique avec la réalisation de ces conditions. Pareil règlement ajouterait une condition à celles que prescrit la Loi. En revanche, l'article 58j), à notre sens, accorde à la Commission le pouvoir d'adopter un règlement subordonnant la preuve de la réalisation des conditions légales à la preuve d'un fait ayant avec la réalisation de ces conditions une telle connexité qu'il soit impossible de concevoir que les conditions légales soient réalisées sans qu'existe le fait dont le règlement exige la preuve. Le règlement 145(9) apparaît être un règlement de cette seconde sorte.

According to section 25, a claimant who is capable of working is entitled to benefit, not because he is available for work and unable to obtain employment, but rather because he can prove his availability and his inability to obtain employment. The Court does not think it is possible for a claimant to satisfy this condition if he cannot prove he has made reasonable efforts in the circumstances to find employment.

For these reasons, we are of the opinion that the Commission, in adopting Regulation 145(9), did not exceed the powers it is granted by section 58(j).

Counsel for the applicant also claimed that the umpire's decision was contradictory and discriminatory. As we indicated at the hearing, these two arguments appear to be totally unfounded. It must be remembered that the point at issue concerns an application under section 28 and not an appeal where the Court may review the findings of the trial judge.

For these reasons the application will be dismissed.

Suivant l'article 25, un prestataire qui est capable de travailler est admissible au service des prestations, non pas à la condition d'être disponible pour le travail et incapable de trouver un emploi, mais bien plutôt à la condition de prouver être disponible et incapable d'obtenir un emploi. Or, il nous semble impossible qu'un prestataire satisfasse à cette condition s'il ne prouve pas avoir fait, pour se trouver un emploi, des démarches qui étaient raisonnables dans les circonstances.

Pour ces motifs, nous sommes d'opinion que la Commission, en adoptant le règlement 145(9), n'a pas excédé les pouvoirs que lui accorde l'article 58(j).

L'avocat de la requérante a aussi prétendu que la décision du juge-arbitre était contradictoire et discriminatoire. Comme nous l'avons laissé entendre à l'audience, ces deux arguments nous semblent dénués de tout fondement. Il faut se rappeler qu'il s'agit ici d'une demande en vertu de l'article 28 et non d'un appel où la Cour puisse reviser les constatations de fait du premier juge.

Pour ces motifs la demande sera rejetée.