

A-223-79

A-223-79

Émile Langford (*Applicant*)

v.

Employment and Immigration Commission, Roger Poirier, Gaby Cloutier and Jeanne D'Arc Villeneuve (*Respondents*)

and

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

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Hyde D.J.—Montreal, September 19 and 21, 1979.

Judicial review — Unemployment insurance — Board of Referees dismissed applicant's appeal and confirmed Employment and Immigration Commission's decision that applicant not entitled to receive benefits paid him by mistake — Applicant not entitled to benefits paid him pursuant to s. 37 of the Act if national and regional rates of unemployment determined in accordance with s. 166(2) of the Regulations — Whether or not Employment and Immigration Commission had power to enact s. 166(2) of the Regulations — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 37 — Unemployment Insurance Regulations, SOR/71-324, s. 166(2).

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

R. Cousineau for applicant.
R. Paquette for R. Blais.
J. M. Aubry for respondents and mis-en-cause.

SOLICITORS:

Cousineau & Beauvais, Montreal, for applicant.
Paquette & Meloche, Montreal, for R. Blais.
Deputy Attorney General of Canada for respondents and mis-en-cause.

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

PRATTE J.: Applicant is challenging, pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, a unanimous decision of a Board of Referees acting in accordance with sections 94 *et seq.* of the *Unemployment Insurance Act*, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48. By this decision,

Émile Langford (*Requérant*)

c.

La Commission de l'emploi et de l'immigration, Roger Poirier, Gaby Cloutier et Jeanne D'Arc Villeneuve (*Intimés*)

et

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

Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, les 19 et 21 septembre 1979.

Examen judiciaire — Assurance-chômage — Le Conseil arbitral a rejeté l'appel du requérant et a confirmé la décision de la Commission selon laquelle le requérant n'avait pas le droit de recevoir les prestations qui lui avaient été versées par erreur — Le requérant n'avait pas droit aux prestations à lui versées en vertu de l'art. 37 de la Loi si les taux national et régional de chômage étaient déterminés conformément à l'art. 166(2) des Règlements — Il échet d'examiner si la Commission de l'emploi et de l'immigration était habilitée à appliquer l'art. 166(2) des Règlements — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, c. 48, art. 37 — Règlements sur l'assurance-chômage, DORS/71-324, art. 166(2).

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

R. Cousineau pour le requérant.
R. Paquette pour R. Blais.
J. M. Aubry pour les intimés et le mis-en-cause.

PROCUREURS:

Cousineau & Beauvais, Montréal, pour le requérant.
Paquette & Meloche, Montréal, pour R. Blais.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés et le mis-en-cause.

Voici les motifs du jugement prononcés en français à l'audience par

LE JUGE PRATTE: Le requérant attaque, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, une décision unanime prononcée par un conseil arbitral agissant en vertu des articles 94 et suivants de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, c. 48.

the Board dismissed an appeal by applicant and affirmed the decision of the Employment and Immigration Commission that applicant was not entitled, under section 37 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, to receive the benefits paid to him by mistake from December 11, 1977 to January 7, 1978.

It is common ground that the benefits received by applicant from December 11, 1977 to January 7, 1978 were paid to him pursuant to section 37 of the Act, and that under that section, as it then stood, applicant was only entitled to these benefits if, at the time, the unemployment rate in the region where he resided exceeded four per cent, and if at the same time the national unemployment rate was less than the regional rate by more than one per cent.¹

It is further admitted that, from December 11, 1977 to January 7, 1978, the conditions laid down by section 37(1) were not met, and that accordingly applicant was not entitled to the benefits which he received, if the national and regional unemployment rates referred to by section 37 must be determined in accordance with the provisions of section 166(2) of the *Unemployment Insurance Regulations, SOR/71-324*. This section reads as follows:

166. ...

(2) For the purposes of section 37 of the Act, "national rate of unemployment" and "regional rate of unemployment" at any time means the average of the unadjusted monthly national or regional rates of unemployment respectively as determined by Statistics Canada for the most recent twelve-month period

¹ The text of section 37(1) then read as follows:

37. (1) When at the end of

(a) a re-established initial benefit period of a minor attachment claimant who has no extended benefit period under section 34, or

(b) the extended benefit period under section 34 of any other claimant

the rate of unemployment in the region where the claimant resides (in this section called the "regional rate") exceeds four per cent and the national rate of unemployment (in this section called the "national rate") is less than the regional rate by more than one percentage point, the claimant shall, if he resides in Canada, be given an extended benefit period not exceeding eighteen consecutive weeks and benefits are payable for any week of unemployment that falls in that period and sections 35 and 36 are applicable thereto.

Par cette décision, le Conseil a rejeté un appel du requérant et confirmé la décision de la Commission de l'emploi et de l'immigration à l'effet que le requérant n'avait pas le droit, en vertu de l'article 37 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, de recevoir les prestations qu'on lui avait versées par erreur du 11 décembre 1977 au 7 janvier 1978.

Il est constant que les prestations que le requérant a reçues du 11 décembre 1977 au 7 janvier 1978 lui ont été payées en vertu de l'article 37 de la Loi et que, suivant cet article, tel qu'il se lisait alors, le requérant n'avait droit à ces prestations que si, à ce moment-là, le taux de chômage dans la région où il résidait dépassait quatre pour cent et si, au même moment, le taux national de chômage était inférieur de plus d'un pour cent au taux régional.¹

Il est également constant que, du 11 décembre 1977 au 7 janvier 1978, les conditions prescrites par l'article 37(1) n'étaient pas réalisées et que, en conséquence, le requérant n'avait pas droit aux prestations qu'il a reçues si les taux national et régional de chômage auxquels réfère l'article 37 doivent être déterminés conformément aux prescriptions de l'article 166(2) des *Règlements sur l'assurance-chômage, DORS/71-324*. Cet article se lit comme suit:

166. ...

(2) Aux fins de l'article 37 de la Loi, «taux national de chômage» et «taux régional de chômage» à un moment donné s'entendent de la moyenne des taux mensuels national ou régional non désaisonnalisés de chômage, déterminée par Sta-

¹ Le texte de l'article 37(1) était alors le suivant:

37. (1) Lorsque,

a) à la fin du complément d'une période initiale de prestations d'un prestataire de la deuxième catégorie qui ne bénéficie d'aucune période de prolongation des prestations aux termes de l'article 34, ou

b) à la fin de la période de prolongation des prestations de tout autre prestataire qui est prévue à l'article 34,

le taux de chômage, dans la région où le prestataire réside (appelé au présent article «taux régional»), dépasse quatre pour cent et que le taux national de chômage (appelé au présent article «taux national») est inférieur de plus d'un pour cent au taux régional, il doit être accordé au prestataire, s'il réside au Canada, une période de prolongation des prestations ne dépassant pas dix-huit semaines consécutives. Les prestations doivent être servies pour toute semaine de chômage qui tombe dans cette période et les articles 35 et 36 s'y appliquent.

immediately preceding the time for which those rates are available.

The only question raised by this appeal is whether the Commission had the power to enact this section of the Regulations.

Counsel for the applicant maintained that section 58 of the Act, which defines the regulatory power of the Commission, did not authorize it to adopt section 166(2), because this section of the Regulations, in his submission, gives to the phrases "national rate of unemployment" and "regional rate of unemployment" a meaning which cannot be reconciled with the definitions contained in paragraphs 2(1)(s) and 2(1)(w) of the Act, which read as follows:

2. (1) In this Act,

(s) "national rate of unemployment" means the rate of unemployment as determined by Statistics Canada for the whole of Canada, and "average national rate of unemployment" means the monthly national rates of unemployment in a year averaged for the year;

(w) "rate of unemployment" means the rate of unemployment as determined from time to time in a year;

To this argument counsel for the respondents replied that the Commission, in enacting section 166(2) of the Regulations, merely exercised the power conferred on it by section 58(u) of the Act, by which

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

(u) averaging any rates of unemployment for the purposes of paying extended benefits and prescribing the manner in which such averaging shall be carried out;

In my opinion, applicant's argument must be rejected.

The legislative and regulatory provisions which I have cited could certainly have been worded more carefully. Despite their obscurity, however, I have no doubt that the adoption of section 166(2) of the Regulations was authorized by section 58(u) of the Act.

Section 58(u) gives the Commission the power to average any rates of unemployment and prescribe the manner in which such averaging shall be carried out "for the purposes of paying extended benefits". The only provisions of the Act dealing

tistique Canada pour la plus récente période de douze mois qui précède la date pour laquelle ces taux sont disponibles.

La seule question que soulève ce pourvoi est celle de savoir si la Commission avait le pouvoir d'édicter cet article des Règlements.

L'avocat du requérant soutient que l'article 58 de la Loi, qui définit le pouvoir réglementaire de la Commission, ne l'autorisait pas à adopter l'article 166(2) parce que cet article des Règlements, suivant lui, donne aux expressions «taux national de chômage» et «taux régional de chômage» un sens qui ne peut se concilier avec les définitions que l'on trouve aux alinéas 2(1)(s) et 2(1)(w) de la Loi, dont le texte suit:

2. (1) Dans la présente loi,

s) «taux national de chômage» désigne le taux de chômage pour l'ensemble du Canada déterminé par Statistique Canada et «taux national moyen de chômage» désigne la moyenne annuelle des taux nationaux mensuels de chômage;

w) «taux de chômage» désigne le taux de chômage calculé de temps à autre au cours d'une année;

A cette argumentation l'avocat des intimés répond que la Commission, en édictant l'article 166(2) des Règlements n'a fait qu'exercer le pouvoir que lui conférerait l'article 58(u) de la Loi suivant lequel

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

u) établissant la moyenne des taux de chômage aux fins du service des prestations de prolongation et prescrivant la manière de faire le calcul de cette moyenne;

L'argument du requérant doit, à mon avis, être rejeté.

Les dispositions législatives et réglementaires que j'ai citées auraient certes pu être rédigées de façon plus claire. Mais en dépit de leur obscurité, je n'ai aucun doute que l'adoption de l'article 166(2) des Règlements était autorisée par l'article 58(u) de la Loi.

L'article 58(u) accorde à la Commission le pouvoir d'établir la moyenne des taux de chômage et de prescrire le mode de calcul de cette moyenne «aux fins du service des prestations de prolongation». Les seules dispositions de la Loi régissant les

with extended benefits are contained in sections 34 to 38 of the Act. Section 58(u) assumes, therefore, that in order to apply the provisions reference will be made to average rates of unemployment. Sections 34 to 38 (in particular section 37) contain no express reference to average unemployment rates: they only require that the regional unemployment rate and the national unemployment rate be determined at given times. This is what leads to difficulty and enables counsel for the applicant to maintain that a regulation adopted under section 58(u) cannot affect the application of section 37(1). However, it should not be forgotten that section 58(u) must be interpreted having regard to sections 34 to 38, so as to give effect to all the provisions which these sections contain. That being the case, I think it is clear that the words "for the purposes of paying extended benefits" in section 58(u) mean "for the purpose of determining the unemployment rates for purposes of sections 34 to 38". If section 58(u) is interpreted in this way, it is clear that section 166(2) of the Regulations was validly enacted.

For these reasons, I would dismiss the application.

* * *

LE DAIN J. concurred.

* * *

HYDE D. J. concurred.

prestations de prolongation sont contenues dans les articles 34 à 38 de la Loi. L'article 58u) suppose donc que, pour appliquer ces dispositions, il faut se référer à des moyennes des taux de chômage. Or, les articles 34 à 38 et, notamment, l'article 37, ne contiennent aucune référence expresse à la moyenne des taux de chômage; ils exigent seulement que l'on détermine, pour des moments donnés, le taux de chômage dans une région et le taux national de chômage. C'est ce qui crée une difficulté et permet à l'avocat du requérant de prétendre qu'un règlement adopté en vertu de l'article 58u) ne saurait affecter l'application de l'article 37(1). Il ne faut pas oublier, cependant, que l'article 58u) doit être interprété en ayant égard aux articles 34 à 38 de façon à donner effet à toutes les dispositions que ces textes contiennent. Cela étant, il me semble évident que les mots «aux fins du service des prestations de prolongation» dans l'article 58u) signifient «dans le but de déterminer les taux de chômage aux fins des articles 34 à 38». Si l'article 58u) est interprété de cette façon, il est clair que l'article 166(2) des Règlements a été validement édicté.

Pour ces motifs, je rejeterais la requête.

* * *

LE JUGE LE DAIN y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE y a souscrit.