

A-199-79

A-199-79

Attorney General of Canada (Applicant)

v.

Gaby Dupuis (Respondent)

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Lalande D.J.—Montreal, November 2; Ottawa, November 27, 1979.

Judicial review — Unemployment insurance — Respondent received her last pay and retroactive pay increase at the same time, and then claimed unemployment insurance benefits — Unemployment insurance benefits based on respondent's last twenty weeks of employment — In determining respondent's average weekly earnings, retroactive pay increase allocated to all the weeks of work for which increase had been paid — Commission claimed respondent was overpaid \$307 and asked her to refund this amount — Respondent requested Minister of National Revenue to determine how the retroactive increase should be taken into account in calculating insurable earnings — Minister decided the amount increased insurable earnings only for the pay period in which the amount was received — Umpire, on appeal, quashed the Minister's decision and referred the matter back for reconsideration — Application to review and set aside that decision — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 24, 33, 35, 75, 84 — Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations, SOR/74-86, s. 3(2).

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

Roger Roy and Guy Laperrière for applicant.*François Brière* for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.*François Brière, Montreal*, for respondent.

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

PRATTE J.: Applicant is requesting that a decision made by an Umpire under section 84 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48, be set aside. By that decision the Umpire allowed an appeal by respondent from a decision of the Minister of National Revenue.

Le procureur général du Canada (Requérant)

c.

Gaby Dupuis (Intimée)

Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain et le juge suppléant Lalande—Montréal, le 2 novembre; Ottawa, le 27 novembre 1979.

Examen judiciaire — Assurance-chômage — L'intimée reçut le même jour sa dernière paie et une augmentation rétroactive, puis réclama les prestations d'assurance-chômage — Le montant des prestations d'assurance-chômage était fonction de la rémunération hebdomadaire des vingt dernières semaines d'emploi de l'intimée — Dans le calcul de la rémunération hebdomadaire moyenne de l'intimée, l'augmentation rétroactive de salaire a été répartie sur toutes les semaines pour lesquelles cette augmentation avait été payée — La Commission a demandé à l'intimée de rembourser un trop-payé de \$307 — L'intimée a demandé au ministre du Revenu national de statuer sur la façon dont l'augmentation rétroactive devait entrer en ligne de compte dans le calcul de sa rémunération assurable — Le Ministre a conclu que cette somme n'augmentait la rémunération assurable que pour la période de paie à l'égard de laquelle l'intimée l'avait reçue — Le juge-arbitre a cassé en appel la décision du Ministre et la lui a renvoyée pour nouvel examen — Requête en examen et en annulation contre cette décision du juge-arbitre — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, c. 48, art. 24, 33, 35, 75, 84 — Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations), DORS/74-86, art. 3(2).

f DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

Roger Roy et Guy Laperrière pour le requérant.*François Brière* pour l'intimée.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.*François Brière, Montréal*, pour l'intimée.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

i LE JUGE PRATTE: Le requérant demande l'annulation d'une décision prise par un juge-arbitre en vertu de l'article 84 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, c. 48. Par cette décision, le juge-arbitre a fait droit à un appel de l'intimée contre une décision du ministre du Revenu national.

Respondent worked for the same employer from September 15, 1975 to May 17, 1976. She received her last pay on May 22, 1976 and at the same time a sum of \$428.25 that was owing to her as a retroactive pay increase. Respondent then claimed the unemployment insurance benefits to which she was entitled. In accordance with sections 24, 33 and 35 of the Act, the amount of these benefits was based on the average insurable weekly earnings during respondent's last twenty weeks of employment. The Commission calculated that respondent was entitled to weekly benefits of \$68. In making this calculation it had assumed, it seems, that in order to determine respondent's average weekly earnings the retroactive pay increase of \$428.25 that she had received after the termination of her employment should be allocated to all the weeks of work for which this increase had been paid. The Commission therefore paid these weekly benefits of \$68.

On February 15, 1977 the Commission wrote to respondent informing her that a review of her file had revealed that she had been paid \$307 more than she was entitled to. The Commission asked her to refund this sum and explained that the weekly benefits which she was owed should have been \$52 instead of \$68.¹

Respondent could have appealed this decision of the Commission to a Board of Referees (see sections 57 and 94). Moreover, the decision of the Board could itself have been appealed to the Umpire. If respondent had exercised this right, the Board of Referees and, after it, the Umpire would have had to decide whether the Commission had erred in calculating as it had done the amount of weekly benefits to which respondent was entitled.

¹ Although the record contains nothing on this point, it seems that the Commission arrived at this new figure of \$52 by calculating respondent's average insurable earnings in light

(a) of the rule contained in section 3(2) of the *Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations*, pursuant to which the sum of \$428.25 received as a retroactive pay increase was to be fully attributed to respondent's last week of work; and

(b) of the rule whereby an insured's maximum insurable earnings for a week may not exceed the amount prescribed by the Act, which was two hundred dollars at the time, it appears.

L'intimée a travaillé pour le même employeur du 15 septembre 1975 au 17 mai 1976. Elle reçut sa dernière paie le 22 mai 1976 et, en même temps, une somme de \$428.25 qui lui était due à titre d'augmentation rétroactive de salaire. L'intimée réclama alors les prestations d'assurance-chômage auxquelles elle avait droit. Suivant les articles 24, 33 et 35 de la Loi, le montant de ces prestations était fonction de la rémunération hebdomadaire assurée moyenne au cours des vingt dernières semaines d'emploi de l'intimée. La Commission calcula alors que l'intimée avait droit à des prestations hebdomadaires de \$68. En faisant ce calcul, la Commission avait pris pour acquis, semble-t-il, que pour déterminer la rémunération hebdomadaire moyenne de l'intimée, il fallait répartir l'augmentation rétroactive de salaire de \$428.25 qui lui avait été versée après la fin de son emploi sur toutes les semaines de travail pour lesquelles cette augmentation avait été payée. La Commission versa donc ces prestations hebdomadaires de \$68.

Le 15 février 1977, la Commission écrivait à l'intimée et l'informait qu'un examen de son dossier avait révélé qu'on lui avait versé une somme de \$307 de plus que ce à quoi elle avait droit. La Commission lui réclamait le remboursement de cette somme et expliquait que l'on s'était trompé en fixant à \$68 plutôt qu'à \$52 les prestations hebdomadaires qui lui étaient dues.¹

L'intimée aurait pu interjeter appel de cette décision de la Commission devant le Conseil arbitral (voir articles 57 et 94). Et la décision du Conseil aurait elle-même été susceptible d'appel devant le juge-arbitre. Si l'intimée s'était prévalu de ce droit, le Conseil arbitral et, après lui, le juge-arbitre auraient eu à décider si la Commission s'était trompée en calculant comme elle l'avait fait le montant des prestations hebdomadaires aux-

¹ Bien que le dossier soit silencieux sur ce point, il semble que la Commission en soit arrivée à ce nouveau chiffre de \$52 parce qu'elle a calculé la rémunération assurée moyenne de l'intimée à la lumière

a) de la règle contenue à l'article 3(2) du *Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations)* par application duquel la somme de \$428.25 reçue à titre d'augmentation rétroactive de salaire devait être entièrement imputée sur la dernière semaine de travail de l'intimée; et

b) de la règle suivant laquelle le maximum de la rémunération assurée d'un assuré, pour une semaine, ne peut excéder le montant prescrit par la Loi qui, à ce moment-là, était, paraît-il, deux cents dollars.

Respondent, however, did not exercise this remedy. Instead, she asked the Minister of National Revenue to determine how the retroactive pay increase of \$428.25 should be taken into account in calculating her insurable earnings. The Minister decided that, as prescribed by section 3(2) of the *Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations*, SOR/74-86, this sum of \$428.25 increased respondent's insurable earnings only for the pay period in which the amount was paid. Not satisfied with this reply respondent appealed to the Umpire, who quashed the Minister's decision and referred the matter back to him for reconsideration. It is this decision of the Umpire which applicant is contesting today.

The appeal must be allowed, in my opinion.

To my knowledge, the only decisions of the Minister of National Revenue that can be appealed to the umpire are those made under section 75 of the Act. The only provision of the Act which allows an umpire to hear an appeal from a decision of the Minister is section 84(1), which reads as follows:

84. (1) The Commission or a person affected by a determination by, or a decision on an appeal to, the Minister under section 75 may, within ninety days after the determination or decision is communicated to him, or within such longer time as the umpire upon application made to him within those ninety days may allow, appeal from the determination or decision to the umpire in the manner prescribed.

Section 75 sets out as follows the matters on which the Minister may make decisions, which can be appealed to the umpire.

75. (1) Where any question arises under this Act as to whether a person is required to make a payment of an employee's premium, or an employer's premium, or as to the amount of any such premium, in a year,

(a) the person concerned may, on or before the thirtieth day of April in the immediately following year, apply to the Minister to determine the question; or

(b) the Minister on his own initiative may at any time determine the question.

(2) Where the Minister has assessed an employer for an amount payable by him under this Act, the employer may appeal to the Minister for a reconsideration of the assessment, either as to whether any amount should be assessed as payable or as to the amount so assessed, within ninety days of the day of mailing of the notice of assessment.

quelles l'intimée avait droit. L'intimée, cependant, ne s'est pas prévalu de ce recours. Au lieu de cela, elle a demandé au ministre du Revenu national de statuer sur la façon dont on devait tenir compte de l'augmentation rétroactive de salaire de \$428.25 dans le calcul de sa rémunération assurable. Le Ministre décida que, comme le prescrit l'article 3(2) du *Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations)*, DORS/74-86, cette somme de \$428.25 n'augmentait la rémunération assurable de l'intimée que pour la période de paie au cours de laquelle elle avait été payée. Non satisfaite de cette réponse, l'intimée interjeta appel devant le juge-arbitre qui cassa la décision du Ministre et lui renvoya l'affaire pour qu'il la considère de nouveau. C'est cette décision du juge-arbitre que le requérant attaque aujourd'hui.

Le pourvoi doit, à mon avis, être accueilli.

A ma connaissance, les seules décisions du ministre du Revenu national qui puissent être portées en appel devant le juge-arbitre sont celles qui ont été prises en vertu de l'article 75 de la Loi. La seule disposition de la Loi qui permet à un juge-arbitre de siéger en appel d'une décision du Ministre est, en effet, l'article 84(1) dont le texte suit:

84. (1) La Commission ou une personne que concerne le règlement d'une question par le Ministre ou une décision sur appel au Ministre, en vertu de l'article 75, peut, dans les quatre-vingt-dix jours de la communication du règlement ou de la décision ou dans le délai supplémentaire que peut accorder le juge-arbitre sur demande à lui présentée dans ces quatre-vingt-dix jours, interjeter appel devant le juge-arbitre de la manière prescrite.

Quant à l'article 75, il précise de la façon suivante les matières sur lesquelles le Ministre est habilité à prononcer des décisions qui seront susceptibles d'appel devant le juge-arbitre:

75. (1) Lorsque se pose, en vertu de la présente loi, la question de savoir si une personne doit verser une cotisation ouvrière ou patronale ou quel devrait être le montant d'une telle cotisation, au cours d'une année,

a) la personne intéressée peut, au plus tard le trente avril de l'année suivante, demander au Ministre de régler la question; ou

b) le Ministre peut, de sa propre initiative, régler la question à n'importe quel moment.

(2) Lorsque le Ministre a évalué une somme payable par un employeur en vertu de la présente loi, l'employeur peut, dans les quatre-vingt-dix jours de la date d'expédition par la poste de l'avis d'évaluation, demander au Ministre de reconsidérer l'évaluation, quant à la question de savoir s'il y a matière à évaluation ou quel devrait être le montant de l'évaluation.

(3) Where any question arises in relation to a claim for benefit under this Act whether

- (a) any person is or was employed in insurable employment, or
- (b) a person is the employer of any insured person,

the Commission may at any time, and such person or the employer or purported employer of such person may within ninety days after the decision of the Commission is notified to him, apply to the Minister for determination of the question.

What then, was the question which respondent submitted to the Minister and to which the latter gave a reply which respondent appealed to the Umpire? This question, in my view, was how respondent's insurable earnings were to be calculated for purposes of sections 24, 33 and 35 of the Act (that is, in order to determine the amount of the benefits to which respondent was entitled). This is a question which the Minister was not authorized to decide under section 75 and which could therefore not be submitted to the Umpire under section 84. The Umpire should therefore have dismissed the appeal for lack of jurisdiction.

Even if my interpretation of the question submitted to the Minister were not the correct one and if this question concerned the calculation of the amount of the premiums due, this would not help respondent. In such a case the Minister's decision would be correct and the decision of the Umpire would have to be quashed because it is obvious, as counsel for the respondent recognized, that the amount of the premiums must be calculated in accordance with the *Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations* and that in the present case the Minister should have made this calculation by applying section 3(2) of these Regulations.

For these reasons I would grant the application, quash the decision *a quo* and refer the matter back to the Umpire so that he can decide it on the basis that:

1. the Umpire does not have jurisdiction to hear an appeal from a decision of the Minister of National Revenue specifying how the insurable earnings of an insured must be calculated for purposes of sections 24, 33 and 35; and
2. in calculating the amount of the premiums due under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, the

(3) Lorsque se pose, au sujet d'une demande de prestations faite en vertu de la présente loi, la question de savoir

- a) si une personne exerce ou a exercé un emploi assurable, ou
- b) si une personne est l'employeur d'un assuré,

il est loisible à la Commission, à tout moment, et à cette personne ou à l'employeur ou à la personne présentée comme étant l'employeur de cette personne, dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent le moment où la décision de la Commission leur est notifiée, de demander au Ministre de régler la question.

Quelle était donc la question que l'intimée a soumise au Ministre et à laquelle celui-ci a donné une réponse dont l'intimée a interjeté appel devant le juge-arbitre? Cette question, à mon avis, était celle de savoir comment la rémunération assurable de l'intimée devait être calculée pour les fins des articles 24, 33 et 35 de la Loi (c'est-à-dire, dans le but de déterminer le montant des prestations auxquelles l'intimée avait droit). C'est là une question que le Ministre n'était pas autorisé à décider en vertu de l'article 75 et qui, à cause de cela, ne pouvait donc pas être soumise au juge-arbitre en vertu de l'article 84. Le juge-arbitre aurait donc dû rejeter l'appel pour défaut de compétence.

Même si mon interprétation de la question soumise au Ministre n'était pas la bonne et si cette question se rapportait au calcul du montant des cotisations dues, cela n'aiderait pas l'intimée. En effet, en pareil cas, la décision du Ministre serait bien fondée et la décision du juge-arbitre devrait être cassée parce qu'il est évident, comme l'a d'ailleurs reconnu l'avocat de l'intimée, que le calcul du montant des cotisations doit être fait conformément au *Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations)* et que, en l'espèce, le Ministre devait faire ce calcul en appliquant l'article 3(2) de ce règlement.

Pour ces motifs, je ferais droit à la demande, je casserais la décision attaquée et renverrais l'affaire au juge-arbitre pour qu'il la décide en prenant pour acquis que:

1. le juge-arbitre n'a pas la compétence d'entendre un appel d'une décision du ministre du Revenu national précisant la façon dont doit être calculée la rémunération assurable d'un assuré pour les fins des articles 24, 33 et 35; et
2. en calculant le montant des cotisations dues en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*,

Minister of National Revenue must take into account the insurable earnings calculated in light of the *Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations* and without regard to sections 172 and 173 of the *Unemployment Insurance Regulations*, SOR/71-324.

* * *

LE DAIN J.: I concur.

* * *

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

LALANDE D.J.: I concur in the judgment of Pratte J. and like him I am of the view that the Minister was not authorized to determine the amount of the benefits to which respondent was entitled.

In my view the Commission erred in calculating the average insurable earnings in light of the rule in section 3(2) of the Regulations governing the collection of premiums. It is the rule in section 173(3) of the *Unemployment Insurance Regulations* that would apply in the present case, where the pay received when the employment terminated, at the same time as the last regular pay, must be allocated so that the amount of benefits can be determined. This rule reads as follows:

173. ...

(3) Wages or salary payable to a claimant in respect of the performance of services shall be allocated to the period in which the services were performed.

le ministre du Revenu national doit tenir compte de la rémunération assurable calculée à la lumière du *Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations)* et sans égard aux articles 172 et 173 du *Règlement sur l'assurance-chômage*, DORS/71-324.

* * *

LE JUGE LE DAIN: Je suis d'accord.

* * *

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE: Je souscris au jugement de M. le juge Pratte et comme lui je suis d'opinion que le Ministre n'était pas autorisé à décider le montant des prestations auxquelles l'intimée avait droit.

A mon avis la Commission aurait commis une erreur en calculant la rémunération assurable moyenne à la lumière de la règle de l'article 3(2) du Règlement dont l'objet est la perception des cotisations. C'est la règle de l'article 173(3) du *Règlement sur l'assurance-chômage* qui s'appliquerait en l'occurrence où il s'agit de répartir de la rémunération reçue au moment de la cessation d'emploi en même temps que la dernière paie régulière, afin de fixer le montant des prestations. Cette règle se lit:

173. ...

(3) La rémunération payable à un prestataire en échange de ses services doit être répartie sur la période pendant laquelle ces services ont été fournis.