

T-2531-81

T-2531-81

Attorney General of Canada (Applicant)

v.

Board of Referees constituted pursuant to section 91 of the *Unemployment Insurance Act, 1971* and comprising E. Berry, E. Barrett and O. Quinn (Respondent)

Trial Division, Mahoney J.—Ottawa, May 19 and 20, 1981.

Prerogative writs — Prohibition — Applicant seeking to prohibit Board of Referees from hearing an appeal from a decision of the Employment and Immigration Commission — Complaint before the Commission that employees had not benefited from a reduction of employer's premium granted to the employer company, contrary to s. 25(1) of the Unemployment Insurance Regulations, dismissed — Whether Board of Referees has jurisdiction to hear the appeal — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 2(1)(b), 17, 19, 64(1),(4), 94(1) — Unemployment Insurance Regulations, C.R.C. 1978, Vol. XVIII, c. 1576, ss. 24(2),(3),(4), 25(1), 60.

Employment and Immigration Commission of Canada v. MacDonald Tobacco Inc. [1981] 1 S.C.R. 401, referred to. *Cornish-Hardy v. Board of Referees constituted under section 91 of the Unemployment Insurance Act, 1971* [1979] 2 F.C. 437; affirmed [1980] 1 S.C.R. 1218, applied.

APPLICATION.

COUNSEL:

P. Annis for applicant.
Allan R. O'Brien for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Nelligan/Power, Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MAHONEY J.: The Attorney General of Canada seeks to prohibit a Board of Referees, constituted under the *Unemployment Insurance Act, 1971*,¹ from hearing an appeal from a decision of the Canada Employment and Immigration Commission, hereinafter "the Commission", on the ques-

¹ S.C. 1970-71-72, c. 48.

Le procureur général du Canada (Requérant)

c.

Le Conseil arbitral institué en vertu de l'article 91 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et composé de E. Berry, E. Barrett et O. Quinn (Intimé)

b Division de première instance, le juge Mahoney—Ottawa, 19 et 20 mai 1981.

Brefs de prérogative — Prohibition — Le requérant demande qu'il soit interdit au Conseil arbitral d'entendre l'appel formé contre une décision de la Commission de l'emploi et de l'immigration — Rejet de la plainte déposée devant la Commission et selon laquelle les employés n'auraient pas obtenu une fraction de la réduction du taux de cotisation patronale accordée à la société employeuse, contrairement à l'art. 25(1) du Règlement sur l'assurance-chômage — Il échet d'examiner si le Conseil arbitral a compétence pour entendre l'appel — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, c. 48, art. 2(1)b, 17, 19, 64(1),(4), 94(1) — Règlement sur l'assurance-chômage, C.R.C. 1978, Vol. XVIII, c. 1576, art. 24(2),(3),(4), 25(1), 60.

Arrêt mentionné: Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada c. MacDonald Tobacco Inc. [1981] 1 R.C.S. 401. Arrêt appliqué: *Cornish-Hardy c. Le Conseil arbitral constitué en vertu de l'article 91 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [1979] 2 C.F. 437; confirmé par [1980] 1 R.C.S. 1218.

f REQUÊTE.

AVOCATS:

P. Annis pour le requérant.
Allan R. O'Brien pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.
Nelligan/Power, Ottawa, pour l'intimé.

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

i LE JUGE MAHONEY: Le procureur général du Canada demande qu'il soit interdit à un Conseil arbitral, institué en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*¹, d'entendre l'appel formé contre une décision de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, ci-après appelée

¹ S.C. 1970-71-72, c. 48.

tion of an employer's compliance with the provisions of subsection 25(1) of the *Unemployment Insurance Regulations*² concerning the sharing of premium reductions received by the employer. The Attorney General, expressly, did not rely on the fact that the appeal to the Board of Referees was taken by a trade union, rather than individual employees, wishing to have the question determined on its merits. The respondent conceded that this Court is bound by a decision of the Federal Court of Appeal³ that the Attorney General, although not a party to the proceedings before the Board of Referees, has the right to make such an application, notwithstanding the dictum of the Supreme Court of Canada in the appeal therefrom.⁴ The Commission, members of the Board of Referees, the employer and the union were served with the originating notice of motion. Counsel for the Attorney General and the union only sought to be heard.

The Act provides:

64. (1) Unless another rate of premium is provided for a year pursuant to this section, the employer's premium to be paid in a year by an employer of an insured person shall be 1.4 times the employee's premium for that year.

(4) The Commission shall, with the approval of the Governor in Council, make regulations to provide a system for reducing an employer's premium payable under this Act when the payment of any allowances, monies or other benefits under a plan that covers insured persons employed by the employer, other than one established under provincial law, would have the effect of reducing the benefits that are payable to such insured persons under the Act, in respect of unemployment caused by illness or pregnancy, if insured persons employed by the employer will benefit from the reduction of the employer's premium in an amount at least equal to five-twelfths of the reduction.

Subsection 25(1) of the Regulations iterates the condition of subsection 64(4) of the Act that:

25. (1) A reduction of an employer's premium may be granted only if insured persons employed by an employer will benefit from the reduction in an amount at least equal to 5/12 of the reduction.

² C.R.C. 1978, Vol. XVIII, c. 1576.

³ *In re Anti-dumping Tribunal* [1973] F.C. 745, at pp. 758 ff.

⁴ [1976] 2 S.C.R. 739, at pp. 741 ff.

«la Commission», relative au respect par un employeur des dispositions du paragraphe 25(1) du *Règlement sur l'assurance-chômage*² concernant la répartition des réductions de cotisations reçues par l'employeur. Le procureur général, désirant que la question soit tranchée sur le fond, ne s'est pas appuyé sur le fait que l'appel a été interjeté devant le Conseil arbitral par un syndicat plutôt que par des employés individuellement. L'intimé a admis que la Cour est liée par une décision où la Cour d'appel fédérale³ a statué que bien qu'il ne soit pas partie aux procédures dont est saisi le Conseil arbitral, le procureur général a le droit de présenter cette demande nonobstant le dictum de la Cour suprême du Canada dans l'appel formé contre cette décision⁴. L'avis de requête introductif d'instance a été signifié à la Commission, aux membres du Conseil arbitral, à l'employeur et au syndicat. Seuls l'avocat du procureur général et celui du syndicat ont demandé à être entendus.

La Loi prévoit ce qui suit:

64. (1) La cotisation patronale que doit verser au cours d'une année un employeur d'un assuré est égale à 1.4 fois la cotisation ouvrière pour cette année, à moins qu'un autre taux de cotisation ne soit prévu pour une année en application du présent article.

(4) La Commission doit, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements prévoyant un mode de réduction de la cotisation patronale payable en vertu de la présente loi lorsque le paiement d'allocations, de prestations ou autres sommes en vertu d'un régime autre qu'un régime établi en vertu d'une loi provinciale, qui couvre des assurés exerçant un emploi au service d'un employeur, aurait pour effet de réduire les prestations payables à ces assurés en vertu de la présente loi, en cas de chômage causé par une maladie ou une grossesse, si les assurés exerçant un emploi au service de l'employeur obtiendraient une fraction de la réduction de la cotisation patronale égale à cinq douzièmes au moins de cette réduction.

Le paragraphe 25(1) du Règlement répète la condition prévue au paragraphe 64(4) de la Loi, savoir que:

25. (1) Il n'est accordé de réduction du taux de la cotisation patronale que si les assurés exerçant un emploi au service de l'employeur obtiennent une fraction de la réduction égale à 5/12 au moins.

² C.R.C. 1978, Vol. XVIII, c. 1576.

³ *In re le Tribunal antidumping* [1973] C.F. 745, pp. 758 sqq.

⁴ [1976] 2 R.C.S. 739, pp. 741 sqq.

The United Food Processors Union, Local 483, on behalf of insured persons employed by The Canada Starch Company Limited, complained to the Commission that those employees had not, in fact, benefited from a reduction of employer's premium granted the Company. The Commission investigated the complaint and determined that the required share of the reduction had, in fact, been passed on. That is the decision which was appealed to the Board of Referees and which the Board has decided it has jurisdiction to entertain.

Apart from sections 56 and 57, neither of which is in play, a board of referees derives its jurisdiction from subsection 94(1) of the Act.

94. (1) The claimant or an employer of the claimant may at any time within thirty days from the day on which a decision of the Commission is communicated to him, or within such further time as the Commission may in any particular case for special reasons allow, appeal to the board of referees in the manner prescribed.

Paragraph 2(1)(b) provides:

2. (1) In this Act,

(b) "claimant" means a person who applies or has applied for benefit under this Act;

"Benefit" is not defined.

The Act and Regulations make no provision for an employee to apply for the benefit of the share of his employer's rate reduction. Rather, the requirement that he so benefit is a condition precedent to the approval of the employer's application for the reduction.

Section 24 of the Regulations, after providing for the making of such application, goes on:

24. ...

(2) Upon receiving an application for a reduction of an employer's premium, an officer of the Commission shall decide whether or not a reduction shall be made.

(3) An employer may, within 30 days of the mailing of a notice of a decision made pursuant to subsection (2), or within such further time as the Commission may allow, apply for a review of the decision by a review panel consisting of officers designated by the Commission.

(4) An employer who is not satisfied with the decision of the review panel referred to in subsection (3) may appeal to the Commission for a final determination of the question.

Le syndicat United Food Processors, section locale 483, a formé devant la Commission, au nom des assurés à l'emploi de The Canada Starch Company Limited, une plainte selon laquelle ces employés n'auraient pas obtenu une fraction de la réduction du taux de cotisation patronale accordée à la société considérée. La Commission a instruit la plainte et a statué que la répartition de la réduction exigée par la Loi avait bel et bien été faite. C'est de cette décision dont il a été fait appel devant le Conseil arbitral, qui a jugé qu'il avait compétence pour en connaître.

Un conseil arbitral tient sa compétence des articles 56 et 57, qui ne s'appliquent pas en l'espèce, et du paragraphe 94(1) de la Loi.

94. (1) Le prestataire ou un employeur du prestataire peut à tout moment, dans les trente jours de la date où il reçoit communication d'une décision de la Commission, ou dans le délai supplémentaire que la Commission peut accorder pour des raisons spéciales dans un cas particulier, interjeter appel de la manière prescrite devant le conseil arbitral.

L'alinéa 2(1)b) dispose:

2. (1) Dans la présente loi,

b) «prestataire» désigne une personne qui demande ou qui a demandé des prestations en vertu de la présente loi;

Le terme «prestations» n'y est pas défini.

La Loi et le Règlement ne contiennent aucune disposition permettant à un employé de demander que lui soit accordée une partie de la réduction de la cotisation de son employeur. Que l'employé reçoive une telle portion est plutôt une condition préalable à l'approbation de la demande de réduction présentée par l'employeur.

L'article 24 du Règlement, après avoir prévu la façon de présenter cette demande, prévoit ce qui suit:

24. ...

(2) Au reçu d'une demande de réduction du taux de la cotisation patronale, un fonctionnaire de la Commission décide si une réduction doit ou non être accordée.

(3) L'employeur peut, dans les 30 jours qui suivent l'envoi par la poste d'un avis de la décision prise conformément au paragraphe (2), ou dans un délai prolongé selon que peut l'autoriser la Commission, demander la révision de la décision par un comité formé de fonctionnaires désignés par la Commission.

(4) L'employeur qui n'est pas satisfait de la décision prise par le comité de révision dont il est question au paragraphe (3) peut interjeter appel devant la Commission pour qu'elle règle la question de manière définitive.

After reciting those provisions, the Supreme Court of Canada observed:⁵

What is evident from the Regulations and, especially the quoted provisions of s. 24, is that there is a one-way review prescribed in respect of an application for a premium reduction, namely, a review at the instance of the employer. If, as in the present case, a premium reduction is allowed by the Commission's officer, there is nothing in the Regulations that permits review of the allowance if the employer is satisfied with it; neither the officer nor the Review Panel nor the Commission itself is given any express power to act on his or its own initiative to set aside an allowed reduction after it has been granted. Only the employer may, under the Regulations, contest a decision which is unfavourable to it.

The Supreme Court was not, in that case, considering the position of employees; however, the determination, once made, would appear no more open to review by the Commission at the instance of the employees than it is *suo motu*.

Section 60 of the Regulations, formerly section 175, permits the Commission to remit certain liabilities arising under the Act, such as penalties and overpayments of benefit. A refusal to remit has been held to be a decision not appealable to a board of referees under section 94 of the Act.⁶

For an employee to have a right of appeal to a board of referees under section 94, he must be a claimant. He can be a claimant only if, at the appeal stage, he has applied for benefit under the Act. A request that the Commission review the employer's compliance with the requirement that its employees benefit from the rate reduction as prescribed is no more an application for benefit under the Act than is a request for remission under section 60 of the Regulations.

In the latter case, at least, a "benefit" in the broad sense of that word, is clearly being sought. I will refrain from speculation on just what the "benefit" might have been for the employees here if the Commission had found as they alleged.

⁵ *Employment and Immigration Commission of Canada v. MacDonald Tobacco Inc.* [1981] 1 S.C.R. 401 at pp. 404-405.

⁶ *Cornish-Hardy v. Board of Referees constituted under section 91 of the Unemployment Insurance Act, 1971* [1979] 2 F.C. 437. Affirmed [1980] 1 S.C.R. 1218.

Après avoir rappelé ces dispositions, la Cour suprême du Canada a fait remarquer ceci⁵:

Il ressort du Règlement et, en particulier des dispositions citées de l'art. 24, qu'il existe une révision à sens unique d'une demande de réduction de taux de cotisation, savoir une révision à la demande de l'employeur. Si, comme en l'espèce, le fonctionnaire de la Commission accorde une réduction de taux de cotisation, il n'y a rien dans le Règlement qui en permette la révision si l'employeur en est satisfait; ni le fonctionnaire ni le comité de révision ni même la Commission n'a reçu le pouvoir exprès d'annuler de sa propre initiative une réduction qui a déjà été approuvée. Seul l'employeur peut, en vertu du Règlement, contester une décision qui ne lui est pas favorable.

La Cour suprême n'a pas pris en considération, dans cette affaire, la position des employés; cependant, une fois rendue, la décision ne semblerait pas plus susceptible de révision par la Commission à la demande des employés qu'elle ne l'est de plein droit.

L'article 60 du Règlement, qui était auparavant l'article 175, permet à la Commission d'accorder une remise sur certaines obligations résultant de la Loi, telles que pénalités et trop-perçus de prestations. Il a été jugé qu'un refus d'accorder une remise n'est pas une décision susceptible d'appel devant un conseil arbitral en vertu de l'article 94 de la Loi⁶.

Pour avoir un droit d'appel à un conseil arbitral en vertu de l'article 94, l'employé doit être prestataire. Il ne peut être prestataire que si, au stade de l'appel, il a présenté une demande de prestations en vertu de la Loi. Une requête afin que la Commission examine si l'employeur se conforme à l'exigence que ses employés obtiennent, comme le prévoit la Loi, une fraction de la réduction du taux de cotisation ne constitue pas plus une demande de prestations en vertu de la Loi qu'une demande de remise qui serait présentée en vertu de l'article 60 du Règlement.

Dans ce dernier cas, l'on cherche du moins à obtenir des «prestations» au sens large du terme. Je m'abstiendrai de spéculer sur ce que les «prestations» auraient été pour les employés si la Commission avait accueilli leurs allégations. Cependant, à

⁵ *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada c. MacDonald Tobacco Inc.* [1981] 1 R.C.S. 401 aux pp. 404 et 405.

⁶ *Cornish-Hardy c. Le Conseil arbitral constitué en vertu de l'article 91 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [1979] 2 C.F. 437. Confirmé par [1980] 1 R.C.S. 1218.

However, in my view, the “benefit under this Act” for which a person must have applied in order to be a “claimant” with a right of appeal to a board of referees is not benefit in that broad sense. The whole scheme of the Act leads to the conclusion that the term “benefit under this Act” means the “unemployment insurance benefits” made payable, by section 17, under Part II of the Act, and required to be applied for by section 19. On applying, an “insured person” becomes a “claimant”.

The Board of Referees is without jurisdiction to hear this appeal. The application will be allowed without costs. The applicant may, if it is required, draft and submit a formal order.

mon avis, les «prestations en vertu de la présente loi» pour lesquelles une personne doit avoir présenté une demande pour être un «prestataire» ayant un droit d'appel devant un conseil arbitral, ne correspondent pas à ces prestations au sens large. Il résulte de l'économie de la Loi que l'expression «prestations en vertu de la présente loi» désigne les «prestations d'assurance-chômage» dont l'article 17 prévoit le paiement en application de la Partie II de la Loi, et dont l'article 19 exige qu'elles fassent l'objet d'une demande. En présentant une demande, un «assuré» devient un «prestataire».

Le Conseil arbitral est incompétent pour connaître de cet appel. La demande sera accueillie sans dépens. Le requérant pourra, si cela est nécessaire, rédiger et soumettre un projet d'ordonnance en bonne et due forme.