

A-521-86

A-521-86

Clarence Zwarich (Applicant)

v.

Attorney General of Canada (Respondent)

INDEXED AS: ZWARICH v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

Court of Appeal, Pratte, Heald and Mahoney JJ.—Vancouver, June 8; Ottawa, June 17, 1987.

Unemployment insurance — Loss of employment as result of lock-out — Application for benefits rejected on basis of s. 44(1) Unemployment Insurance Act, 1971 — Under s. 44(1), claimant not entitled to receive benefits where loss of employment due to work stoppage resulting from labour dispute — Umpire dismissing appeal on ground neither he nor Board of Referees having jurisdiction to decide whether s. 44(1) in violation of Charter ss. 7 and 15 — Incumbent on Board of Referees and Umpire to determine law, i.e. to construe statutes and regulations and decide whether validly enacted — Umpire erred in failing to consider applicant's Charter argument — Failure not vitiating decision since no merit in argument — S. 44(1) necessary to ensure Unemployment Insurance Commission's impartiality — S. 28 application against Umpire's decision dismissed — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 44(1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Employee's application for unemployment insurance benefits following lock-out rejected pursuant to s. 44(1) of Act — Failure by Umpire to consider employee's argument s. 44(1) contravening Charter ss. 7 and 15 — Failure not vitiating Umpire's decision to dismiss appeal — S. 44(1) neither fundamentally unjust nor unreasonable — Necessary to ensure Unemployment Insurance Commission's impartiality and to prevent use of funds to support employees in labour dispute — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 44(1) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 7, 15, 24(1).

CASE JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Re Schewchuk and Ricard; Attorney-General of British Columbia et al; Intervenors (1986), 28 D.L.R. (4th) 429 (B.C.C.A.).

COUNSEL:

Carolyn McCool for applicant.

Clarence Zwarich (requérant)

c.

^a **Procureur général du Canada (intimé)**

RÉPERTORIÉ: ZWARICH c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

^b Cour d'appel, juges Pratte, Heald et Mahoney—Vancouver, 8 juin; Ottawa, 17 juin 1987.

Assurance-chômage — Le requérant a perdu son emploi en raison d'un lock-out — La demande de prestations a été rejetée en application de l'art. 44(1) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage — En vertu de l'art. 44(1), le prestataire qui a perdu son emploi du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif n'est pas admissible aux prestations — Le juge-arbitre a rejeté l'appel au motif que ni lui ni le conseil arbitral n'étaient compétents pour décider si l'art. 44(1) enfreignait les art. 7 et 15 de la Charte — Le conseil arbitral et le juge-arbitre doivent déterminer le droit applicable, c.-à-d. interpréter les lois et les règlements et statuer sur la validité de leur adoption — Le juge-arbitre a commis une erreur en ne prenant pas en considération l'argument du requérant fondé sur la Charte — Cette erreur n'entache pas sa décision de nullité car l'argument est manifestement sans fondement — La règle énoncée à l'art. 44(1) est nécessaire pour assurer l'impartialité de la Commission d'assurance-chômage — Rejet de la demande fondée sur l'art. 28 à l'encontre de la décision du juge-arbitre — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 44(1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — La demande de prestations d'assurance-chômage de l'employé faisant suite à un lock-out est rejetée en application de l'art. 44(1) de la Loi — Défaut du juge-arbitre de prendre en considération l'argument de l'employé selon lequel l'art. 44(1) enfreint les art. 7 et 15 de la Charte — Cette erreur n'entache pas de nullité la décision du juge-arbitre de rejeter l'appel — L'art. 44(1) n'est foncièrement ni injuste ni déraisonnable — Il est nécessaire pour assurer l'impartialité de la Commission d'assurance-chômage et pour faire en sorte que les fonds de cette dernière ne servent pas de soutien financier aux employés engagés dans des conflits de travail avec leur employeur — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 44(1) — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7, 15, 24(1).

JURISPRUDENCE

ⁱ

DÉCISION EXAMINÉE:

Re Schewchuk and Ricard; Attorney-General of British Columbia et al; Intervenors (1986), 28 D.L.R. (4th) 429 (C.A.C.-B.).

^j

AVOCATS:

Carolyn McCool pour le requérant.

Paul Partridge for respondent.

Paul Partridge pour l'intimé.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Legal Services Society of British Columbia,
Vancouver, for applicant.

Legal Services Society of British Columbia,
Vancouver, pour le requérant.

Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

Le sous-procureur général du Canada pour
l'intimé.

*The following are the reasons for judgment
rendered in English by*

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

PRATTE J.: This section 28 application [*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] is directed against a decision of an Umpire under the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48].

LE JUGE PRATTE: La présente demande fondée sur l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] porte sur la décision du juge-arbitre prise en application de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, chap. 48].

The applicant had lost his employment as a result of the decision of his employer to lock out his employees during the negotiation of a collective agreement. He applied for unemployment insurance benefit. His application was rejected by the Unemployment Insurance Commission for the reason that, pursuant to subsection 44(1) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, "A claimant who has lost his employment by reason of a stoppage of work attributable to a labour dispute at the factory, workshop or other premises at which he was employed is not entitled to receive benefit". The applicant appealed from that decision to a Board of Referees. His appeal was dismissed. He then appealed to an Umpire and invoked, as his sole ground of appeal, that subsection 44(1) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* violates sections 7 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] and is for that reason invalid. That ground of appeal had also been raised before the Board of Referees; they had refused to consider it. The Umpire did not pronounce on that argument either. He was of the view that neither he nor the Board of Referees were courts having the jurisdic-

Le requérant avait perdu son emploi suite à la décision de l'employeur de lock-outer ses employés durant la négociation d'une convention collective. Il a réclamé des prestations d'assurance-chômage. Sa demande a été rejetée par la Commission d'assurance-chômage pour le motif que le paragraphe 44(1) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* stipule qu'«Un prestataire qui a perdu son emploi du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif à l'usine, à l'atelier ou en tout autre local où il exerçait un emploi n'est pas admissible au bénéfice des prestations». Le requérant a interjeté appel de la présente décision au conseil arbitral et son appel a été rejeté. Il en a appelé devant le juge-arbitre par la suite et il a invoqué comme seul motif d'appel que le paragraphe 44(1) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* enfreignait les dispositions des articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] et que de ce fait, il est nul. Ce motif d'appel avait été aussi invoqué devant le conseil arbitral mais on avait refusé de l'examiner. Le juge-arbitre a aussi refusé de statuer sur le fond. Il était d'avis que ni lui-même non plus que le conseil arbitral n'étaient des tribunaux compétents au sens du paragraphe

tion, under subsection 24(1) of the Charter,¹ to determine whether subsection 44(1) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* violates the Charter. For that reason, he dismissed the appeal.

It is clear that neither a board of referees nor an umpire have the right to pronounce declarations as to the constitutional validity of statutes and regulations. That is a privilege reserved to the superior courts. However, like all tribunals, an umpire and a board of referees must apply the law. They must, therefore, determine what the law is. And this implies that they must not only construe the relevant statutes and regulations but also find whether they have been validly enacted. If they reach the conclusion that a relevant statutory provision violates the Charter, they must decide the case that is before them as if that provision had never been enacted. The law on this subject, as I understand it, was clearly and accurately stated by Macfarlane J.A. of the Court of Appeal of British Columbia in *Re Schewchuk and Ricard; Attorney-General of British Columbia et al; Intervenors*:²

It is clear that the power to make general declarations that enactments of Parliament or of the Legislature are invalid is a high constitutional power which flows from the inherent jurisdiction of the superior courts.

But it is equally clear that if a person is before a court upon a charge, complaint, or other proceeding properly within the jurisdiction of that court then the court is competent to decide that the law upon which the charge, complaint or proceeding is based is of no force and effect by reason of the provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and to dismiss the charge, complaint or proceeding. The making of a declaration that the law in question is of no force and effect, in that context, is nothing more than a decision of a legal question properly before the court. It does not trench upon the exclusive right of the superior courts to grant prerogative relief, including general declarations.

The Umpire had to decide whether the decision of the Board of Referees was in accordance with the law. This he could not do, in my view, without determining whether the statutory provision that

¹ That provision reads as follows:

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

² (1986), 28 D.L.R. (4th) 429, at pp. 439-440.

24(1) de la Charte¹, pour décider si le paragraphe 44(1) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* enfreignait les dispositions de la Charte. En conséquence, l'appel a été rejeté.

^a Il est évident qu'il n'appartient ni au conseil arbitral ni au juge-arbitre de statuer sur la validité constitutionnelle des lois et des règlements. Il s'agit d'un privilège réservé aux instances supérieures. Mais le juge-arbitre et le conseil arbitral doivent appliquer le droit, comme tous les tribunaux d'ailleurs. Ils doivent donc déterminer le droit applicable, et pour ce faire, ils doivent non seulement interpréter les lois et les règlements applicables mais également statuer sur la validité de leur adoption. S'ils concluent qu'une disposition légale applicable enfreint la Charte, ils doivent trancher la question comme si cette disposition n'avait jamais été adoptée. Le droit sur ce point, si j'ai bien compris, a été clairement formulé par le juge Macfarlane de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Re Schewchuk and Ricard; Attorney-General of British Columbia et al; Intervenors*²:

^e [TRADUCTION] Il est avéré que le pouvoir de rendre un jugement déclaratoire sur la validité constitutionnelle des lois adoptées par le Parlement ou l'une des Législatures ressortit à la compétence exclusive des instances supérieures.

^f Mais il est également avéré que si une personne comparait devant un tribunal suite à une inculpation, à une plainte ou à un autre acte de procédure qui relève régulièrement de la compétence de ce dernier, il s'ensuit que le tribunal a compétence d'une part, pour juger que la loi sur laquelle repose l'inculpation, la plainte ou l'autre acte de procédure est inopérante du fait des dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et d'autre part, pour rejeter l'inculpation, la plainte ou l'autre acte de procédure. Le prononcé d'un jugement déclaratoire portant que la loi contestée est inopérante n'est, dans ce contexte, rien de plus qu'une décision sur une question juridique dont le tribunal est régulièrement saisi. Cela n'empiète aucunement sur le droit exclusif des instances supérieures d'accorder un redressement par voie de bref de prérogative, y compris un jugement déclaratoire.

^h Le juge-arbitre devait statuer sur la question de savoir si la décision du conseil arbitral avait été rendue conformément au droit applicable. À mon avis, il ne pouvait le faire sans décider de la

¹ Cette disposition prévoit:

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

² (1986), 28 D.L.R. (4th) 429, aux pp. 439 et 440.

had been applied by the Board was constitutionally valid.

The Umpire erred, therefore, in failing to consider the applicant's argument that subsection 44(1) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* contravenes sections 7 and 15 of the Charter. This error, however, does not vitiate his decision because there is obviously no merit in the applicant's Charter argument. The rule that is found in subsection 44(1) is neither fundamentally unjust nor unreasonable; on the contrary, it is necessary in order to ensure that the Unemployment Insurance Commission will not take sides in labour complaints and that the funds of the Unemployment Insurance Commission will not be used to lend support to employees in a labour dispute with their employer.

I would, for these reasons, dismiss the application.

HEALD J.: I agree.

MAHONEY J.: I agree.

validité constitutionnelle de la disposition légale appliquée par le conseil arbitral.

En conséquence, le juge-arbitre a commis une erreur en omettant de prendre en considération l'argument du requérant voulant que la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* enfreigne les dispositions des articles 7 et 15 de la Charte. Cette erreur n'entache toutefois pas sa décision de nullité car l'argument du requérant fondé sur la Charte est manifestement sans fondement. La règle énoncée au paragraphe 44(1) n'est foncièrement ni injuste ni déraisonnable; au contraire, elle est nécessaire pour assurer l'impartialité de la Commission d'assurance-chômage face aux griefs en matière ouvrière et pour faire en sorte que les fonds de cette dernière ne serviront pas de soutien financier aux employés engagés dans des conflits de travail avec leur employeur.

Je rejetterais la demande pour ces motifs.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE MAHONEY: Je souscris à ces motifs.