

A-384-78

A-384-78

Attorney General of Canada (Applicant)

v.

Gilles Giguere (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte J. and Hyde D.J.—Montreal, December 12, 1978.

Judicial review — Unemployment insurance — Reduction in working hours, and therefore, in wages — Umpire deciding reduction an interruption of earnings — Application to set aside Umpire's 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. 2(1)(n), 17(2)(b), 58(r) — Employment and Immigration Reorganization Act, S.C. 1976-77, c. 54, s. 26(7) amending s. 2(1)(n) — Unemployment Insurance Regulations, SOR/72-114, s. 148(1).

The Attorney General of Canada is challenging the decision of an Umpire who held, affirming the Board of Referees, that the respondent was entitled to the unemployment insurance benefits he was claiming. Respondent ceased to work full time for his employer on November 2, 1977, but continued to work for him on a part-time basis after that time. His wages were reduced from \$125 to \$25 a week. Arguing that this reduction in working hours and wages constituted an interruption of earnings, respondent claimed unemployment insurance benefits. The Commission disallowed his claim, though it was allowed by the Board of Referees and the Umpire. The Umpire's decision is the subject of review.

Held, the application is allowed. By amending section 2(1)(n) as it did, Parliament indicated its intention that not all reductions in working hours should be considered as constituting an "interruption in earnings", only those which resulted in a reduction in wages as prescribed by the Regulations of the Commission. It is clear that the effect of the new definition was subordinated by Parliament itself to the adoption of the appropriate regulations. In the absence of such regulations, the definition is devoid of any effect. It cannot be said that the amendment to section 2(1)(n) had the effect of making section 148(1) of the Regulations *ultra vires*. Even if that were the case, that would be of no help to respondent because it would still be true that the Regulations do not specify the reduction that must result from a reduction in working hours for the latter to be regarded as constituting an interruption of earnings.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

J. M. Aubry for applicant.
A. Collard for respondent.

Le procureur général du Canada (Requérant)

c.

Gilles Giguere (Intimé)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Pratte et le juge suppléant Hyde—Montréal, le 12 décembre 1978.

Examen judiciaire — Assurance-chômage — Réduction des heures de travail entraînant une réduction de la rémunération — Juge-arbitre statuant que la réduction constituait un arrêt de rémunération — Demande d'annulation de la 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. 2(1)n, 17(2)b, 58r) — Loi régissant l'emploi et l'immigration, S.C. 1976-77, c. 54, art. 26(7) modifiant art. 2(1)n — Règlements sur l'assurance-chômage, DORS/72-114, art. 148(1).

Le procureur général attaque la décision d'un juge-arbitre qui, confirmant un conseil arbitral, a jugé que l'intimé avait droit aux prestations d'assurance-chômage qu'il réclamait. L'intimé a cessé, le 2 novembre 1977, de travailler à plein temps pour son employeur mais il a continué, après cette date, à travailler pour lui à temps partiel. Son salaire a été réduit de \$125 à \$25 par semaine. Prétendant que cette réduction de ses heures de travail et de son salaire constituait un arrêt de rémunération, l'intimé réclama des prestations d'assurance-chômage. La Commission rejeta sa prétention qui, cependant, fut favorablement accueillie par le Conseil arbitral aussi bien que par le juge-arbitre. C'est cette décision du juge-arbitre qui fait l'objet du présent examen.

Arrêt: la demande est accueillie. En modifiant l'article 2(1)n) comme il l'a fait, le Parlement a manifesté l'intention que soient considérées comme constituant un «arrêt de rémunération», non pas toutes les réductions des heures de travail mais seulement celles-là qui se traduiraient par la diminution de salaire que prescriraient les Règlements de la Commission. Il est évident que l'effet de la nouvelle définition a été subordonné, par le Parlement lui-même, à l'adoption des règlements appropriés. En l'absence de pareils règlements, la définition est dénuée d'effet. On ne peut dire que l'amendement à l'article 2(1)n) a eu pour effet de rendre «*ultra vires*» l'article 148(1) des Règlements. Même si tel était le cas, cela n'aiderait pas l'intimé parce qu'il resterait toujours que les Règlements ne préciseraient pas la réduction devant résulter d'une réduction des heures de travail pour que celle-ci puisse constituer un arrêt de rémunération.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

J. M. Aubry pour le requérant.
A. Collard pour l'intimé.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Gauthier, Bergeron & Collard, Magog, for respondent.

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

PRATTE J.: The Attorney General of Canada is challenging the decision of an Umpire who held, affirming the Board of Referees, that respondent was entitled to the benefits he was claiming under the *Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48.*

By virtue of paragraph 17(2)(b) of the Act, an insured person is only entitled to receive unemployment insurance benefits if he has had "an interruption of earnings from employment". On November 2, 1977 respondent ceased working for his employer full time, but he continued working for him on a part-time basis after that time, about two hours a day. His wages were reduced accordingly, from \$125 to \$25 a week. Arguing that this reduction in his working hours and his wages constituted an interruption of earnings, respondent claimed unemployment insurance benefits. The Commission dismissed his claim, though it was allowed by the Board of Referees and by the Umpire. It is this decision of the Umpire which is the subject of the appeal.

It is established that respondent could not have claimed, before the Act was amended on September 11, 1977, that he had had an interruption of earnings. At that time paragraph 2(1)(n) defined the expression "interruption of earnings" as follows:

2. (1) In this Act,

(n) "interruption of earnings" means that interruption that occurs in the earnings of an insured person when after a period of employment with an employer the insured person has a lay-off or separation from that employment;

Added to this definition, which itself indicated clearly that there could not be an interruption of an insured person's earnings unless he ceased to be in the employ of his employer, there was subsection 148(1) of the *Unemployment Insurance*

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.

Gauthier, Bergeron & Collard, Magog, pour l'intimé.

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

LE JUGE PRATTE: Le procureur général du Canada attaque la décision d'un juge-arbitre qui, confirmant un conseil arbitral, a jugé que l'intimé avait droit aux prestations qu'il réclamait en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, c. 48.*

En vertu de l'alinéa 17(2)b) de la Loi, un assuré n'a droit de recevoir des prestations d'assurance-chômage que s'il y a eu «arrêt de la rémunération provenant de son emploi.» L'intimé a cessé, le 2 novembre 1977, de travailler à plein temps pour son employeur mais il a continué, après cette date, à travailler pour lui à temps partiel, environ deux heures par jour. Son salaire s'en trouva diminué d'autant: il passa de \$125 à \$25 par semaine. Prétendant que cette réduction de ses heures de travail et de son salaire constituait un arrêt de rémunération, l'intimé réclama les prestations d'assurance-chômage. La Commission rejeta sa prétention qui, cependant, fut favorablement accueillie par le Conseil arbitral aussi bien que par le juge-arbitre. C'est cette décision du juge-arbitre qui fait l'objet de ce pourvoi.

Il est constant que, avant que la Loi ne soit amendée le 11 septembre 1977, l'intimé n'aurait pu prétendre qu'il y avait eu arrêt de rémunération. En effet, à cette époque l'alinéa 2(1)n) définissait l'expression «arrêt de rémunération» de la façon suivante:

2. (1) Dans la présente loi,

n) «arrêt de rémunération» désigne l'arrêt de la rémunération d'un assuré lorsque celui-ci cesse d'être à l'emploi d'un employeur par suite de mise à pied ou pour toute autre raison;

Cette définition, qui indiquait déjà clairement qu'il ne pouvait y avoir arrêt de rémunération d'un assuré à moins que celui-ci ne cesse d'être à l'emploi de son employeur, était complétée par le paragraphe 148(1) des *Règlements sur l'assurance-*

Regulations, SOR/72-114,¹ which read in part as follows:

148. (1) ... an interruption of earnings occurs when, following a period of employment with an employer, an insured person has a separation from that employment and has or will have a period of seven or more consecutive days during which no work is performed for that employer and in respect of which no earnings that arise from the employment ... are payable or allocated.

The reason the Umpire, and the Board of Referees before him, held that the reduction in respondent's working hours amounted to an interruption of earnings is that the *Employment and Immigration Reorganization Act*, S.C. 1976-77, c. 54, s. 26(7), amended section 2(1)(n) of the *Unemployment Insurance Act*, 1971. Since this amendment, which became effective on September 11, 1977, section 2(1)(n) reads as follows:

2. (1) In this Act,

(n) "interruption of earnings" means that interruption that occurs in the earnings of an insured person when after a period of employment with an employer the insured person has a lay-off or separation from that employment or a reduction in his hours of work for that employer resulting in a prescribed reduction in earnings;

Under this provision it is no longer necessary, in order for there to have been an interruption of earnings, that the employee ceases to be in the employ of his employer; it is sufficient for his working hours to have been reduced, provided however that such a reduction entails a reduction in earnings as "prescribed" by regulation.² No regulations having been adopted by the Commission to give effect to the amendment, the regulations contain no provision stating what the reduction in earnings resulting from a reduction in working hours should be in order for such a reduction to constitute an interruption in earnings. The Umpire nonetheless concluded that there had been an interruption in earnings in the case at bar, for reasons which he stated as follows in his decision:

¹ Under section 58(r) of the Act,
58. The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations

(r) defining and determining when an interruption of earnings occurs;

² Section 2(1)(u) provides that

2. (1) In this Act,

(u) "prescribed" means prescribed by regulation.

chômage, DORS/72-114,¹ qui se lisait en partie comme suit:

148. (1) ... un arrêt de rémunération survient quand, après une période d'emploi, l'assuré est licencié ou cesse d'être au service de son employeur, et se trouve ou se trouvera à ne pas avoir travaillé pour cet employeur durant une période de sept jours ou plus, à l'égard de laquelle aucune rémunération provenant de cet emploi ... ne lui est payable ni attribuée.

Si le juge-arbitre et, avant lui, le Conseil arbitral ont jugé que la diminution des heures de travail de l'intimé équivalait à un arrêt de rémunération, c'est parce que la *Loi régissant l'emploi et l'immigration*, S.C. 1976-77, c. 54, art. 26(7), a modifié l'article 2(1)n) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Depuis cet amendement, qui est entré en vigueur le 11 septembre 1977, l'article 2(1)n) se lit comme suit:

2. (1) Dans la présente loi,

n) «arrêt de rémunération» désigne l'arrêt de la rémunération d'un assuré lorsque celui-ci cesse d'être à l'emploi d'un employeur par suite de mise à pied ou pour toute autre raison, ou une réduction de ses heures de travail entraînant une réduction de rémunération telle que prescrite;

Suivant ce texte, il n'est plus nécessaire, pour qu'il y ait arrêt de rémunération, que l'employé cesse d'être à l'emploi de son employeur, il suffit que ses heures de travail soient réduites à la condition, cependant, que cette réduction entraîne une réduction de rémunération «telle que prescrite» par règlement.² Or il arrive que la Commission n'a pas adopté de règlement pour donner effet à l'amendement de sorte que les règlements ne contiennent aucune disposition précisant quelle doit être la réduction de rémunération résultant d'une diminution d'heures de travail pour que cette diminution constitue un arrêt de rémunération. Si, malgré cela, le juge-arbitre a conclu qu'il y a eu, en l'espèce, arrêt de rémunération, c'est pour des motifs qu'il exprime ainsi dans sa décision:

¹ Aux termes de l'article 58(r) de la Loi,
58. La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements

(r) précisant dans quels cas et à quel moment se produit un arrêt de rémunération;

² L'article 2(1)u) précise en effet que

2. (1) Dans la présente loi,

u) «prescrit» signifie prescrit par règlement;

Section 58(r) of the Act allows the Commission to make regulations "defining and determining when an interruption of earnings occurs". The Commission did not amend section 148(1) of the Regulations to conform with the change in section 2(1)(n) of the Act.

Hence there is an anomaly, in that the Act now states that a "prescribed" reduction in earnings means an interruption of earnings, whereas the reduction in question is not prescribed in the Regulations.

If the legislator saw fit to change the definition of interruption of earnings, it was his intention that it be put into effect. The new definition clearly takes a more liberal approach and allows claimants to work part-time without automatic disqualification. The Commission should therefore amend the Regulations accordingly. Now that section 2(1)(n) of the Act has been amended, section 148(1) of the Regulations is *ultra vires* inasmuch as it conflicts with the new definition.

I regret that I cannot concur in the opinion of the Umpire.

By amending paragraph 2(1)(n) as it did, Parliament indicated its intention that not all reductions in working hours should be considered as constituting an "interruption in earnings", only those which resulted in a reduction in wages as prescribed by the Regulations of the Commission. This being the case, I feel it is clear that the effect of the new definition was subordinated by Parliament itself to the adoption of appropriate regulations. In the absence of such regulations, I consider that the definition is devoid of any effect.

In the circumstances, I do not see how it can be said that the amendment to paragraph 2(1)(n) had the effect of making subsection 148(1) of the Regulations "*ultra vires*". However, even if that were the case, that would be of no help to respondent, in my opinion, because it would still be true that the Regulations do not specify the reduction that must result from a reduction in working hours for the latter to be regarded as constituting an interruption in earnings.

For these reasons, I would allow the application, quash the decision of the Umpire and refer the case back for decision on the assumption that, in the circumstances, there was no interruption of earnings from the employment of respondent.

* * *

JACKETT C.J. concurred.

* * *

HYDE D.J. concurred.

L'alinéa 58(r) permet à la Commission d'établir des Règlements «précisant dans quels cas et à quel moment se produit un arrêt de rémunération». Le paragraphe 148(1) précité n'a pas été amendé par la Commission à la suite de l'amendement de l'alinéa 2(1)n) de la Loi.

^a Il y a donc anomalie dans le sens que la Loi prévoit maintenant qu'une réduction de rémunération «telle que prescrite» signifie un arrêt de rémunération, et la réduction en question n'est pas prescrite aux Règlements.

^b Si le législateur a cru bon de modifier la définition de l'arrêt de rémunération, c'est avec l'intention qu'on lui donne effet. La nouvelle définition est manifestement plus libérale et permet aux prestataires de travailler à temps partiel sans être automatiquement frappés d'exclusivité. La Commission se doit donc de modifier les Règlements en conséquence. A la suite de l'amendement de l'alinéa 2(1)n) de la Loi, le paragraphe 148(1) des Règlements est maintenant *ultra vires* en autant qu'il va à l'encontre de la nouvelle définition.

Je regrette de ne pouvoir partager l'opinion du juge-arbitre.

^d En modifiant l'alinéa 2(1)n) comme il l'a fait, le Parlement a manifesté l'intention que soient considérées comme constituant un «arrêt de rémunération», non pas toutes les réductions d'heures de travail mais seulement celles-là qui se traduiraient ^e par la diminution de salaire que prescriraient les Règlements de la Commission. Cela étant, il me semble évident que l'effet de la nouvelle définition a été subordonné, par le Parlement lui-même, à l'adoption des règlements appropriés. En l'absence ^f de pareils règlements, la définition me paraît dénuée d'effet.

^g Je ne vois pas, dans ces circonstances, comment on peut dire que l'amendement à l'alinéa 2(1)n) a eu pour effet de rendre «*ultra vires*» le paragraphe 148(1) des Règlements. Mais même si tel était le cas, cela, à mon sens, n'aiderait pas l'intimé parce qu'il resterait toujours que les Règlements ne préciseraient pas la réduction devant résulter d'une ^h réduction d'heures de travail pour que celle-ci puisse constituer un arrêt de rémunération.

ⁱ Pour ces motifs, je ferais droit à la demande, je casserais la décision du juge-arbitre et je lui renverrais l'affaire pour qu'il la décide en prenant pour acquis que, en l'espèce, il n'y a pas eu arrêt de la rémunération provenant de l'emploi de l'intimé.

* * *

^j LE JUGE EN CHEF JACKETT y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE v a souscrit.