Her Majesty The Queen *Appellant*;

and

Scheer Limited *Respondent*.

1972: February 18; 1972: March 30.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon and Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE EXCHEQUER COURT OF CANADA

Constitutional law—Regulation—Validity—Persons not covered by a contract of service—Meaning of the word "employment"—Unemployment Insurance Act, R.S.C. 1970 (Can.) c. U-2, ss. 25, 26(1)(d) and 29(2).

The Unemployment Insurance Commission, relying on Regulation 64B of the *Unemployment Insurance Regulations* promulgated under s. 26(1)(*d*) of the Act, had caused to be filed in the Exchequer Court a certificate claiming from respondent the sum of $9,173.08 for contributions due under the *Unemployment Insurance Act*. The Exchequer Court held this Regulation invalid in part because it included within insurable employment persons not subject to a contract of service, a power not conferred on it by the Act.

Held: The appeal should be allowed.

From 1946 to the present time Parliament in its unemployment insurance legislation has used the word "employment" to include a business, trade or occupation and not solely to designate a master and servant relationship. This is also the case with the present statute and there is no necessity to include in s. 26(1)(*d*) reference to cases where a contract of service does not exist. Section 26 (1)(*d*) can only have reference to cases where the employment, in the sense of occupation, is one upon other than a contract of service, because all the other cases are covered elsewhere in the statute, including s. 26(1)(*a*), (*b*) and (*c*). The statutory reference in s. 29(2) to those not covered by the contract of service cannot be interpreted to imply that those who are not covered by a contract of service cannot be dealt with by an order under s. 26(1)(*d*) of the statute.

APPEAL from a judgment of the Exchequer Court of Canada invalidating a Regulation adopted under the *Unemployment Insurance Act*. Appeal allowed.

P. M. Ollivier, Q.C., for the appellant.

Sa Majesté la Reine *Appelante*;

et

Scheer Limited *Intimée*.

1972: le 18 février; 1972: le 30 mars.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon et Laskin.

EN APPEL DE LA COUR DE L'ÉCHIQUIER DU CANADA

Droit constitutionnel—Règlement—Est-il valide?—Personnes non liées par contrat de travail—Sens du mot «emploi»—Loi sur l'assurance-chômage, S.R.C. 1970 (Can.), c. U-2, art. 25, 26(1)d), 29(2).

La Commission d'assurance-chômage a fait déposer auprès de la Cour de l'Échiquier un certificat réclamant à l'intimée la somme de $9,173.08 pour contributions dues en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, en s'appuyant sur le règlement 64B des règlements de l'assurance-chômage, édicté sous l'autorité de l'art. 26(1)*d*) de la loi. La Cour de l'Échiquier a déclaré ce règlement nul en partie parce qu'il inclut dans la catégorie de l'emploi assurable des personnes non liées par un contrat de travail, pouvoir qui ne lui serait pas donné par la loi.

Arrêt: Le pourvoi doit être accueilli.

Depuis 1946 jusqu'à ce jour, le Parlement, dans sa législation concernant l'assurance-chômage, a toujours utilisé le terme «emploi» pour désigner un commerce, un métier ou une occupation et non pas seulement un rapport de commettant à préposé. Il en est de même pour la présente loi et il n'y a pas nécessité d'inclure dans l'art. 26(1)*d*) la mention des cas où il n'y a pas de contrat de service. L'art. 26(1)*d*) ne peut s'appliquer qu'aux cas où l'emploi, au sens d'occupation, est un emploi autre que celui découlant d'un contrat de service du fait que tous les autres cas sont visés ailleurs dans la loi, y compris les alinéas *a*), *b*) et *c*) du par. (1) de l'art. 26. Le mention de ceux qui ne sont pas liés par contrat de service, à l'art. 29(2) de la loi, ne peut être interprétée comme voulant dire qu'une ordonnance en vertu de l'art. 26(1)*d*) ne peut traiter de ces personnes.

APPEL d'un jugement de la Cour de l'Échiquier du Canada déclarant nul un règlement adopté sous l'autorité de la *Loi de l'assurance-chômage*. Appel accueilli.

P. M. Ollivier, c.r., pour l'appelante.

J. A. Robb, Q.C., and *P. R. O'Brien,* for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

SPENCE J.—This is an appeal from the decision of Mr. Justice Walsh pronounced on the 3rd day of February 1971. The learned Exchequer Court Judge considered a question referred to him under the provisions of s. 18(1)(*g*) of the *Exchequer Court Act* (then R.S.C. 1952, c. 98 as amended):

> (*g*) the amount to be paid where the Crown and any person have agreed in writing that the Crown or such person shall pay an amount of money to be determined by the Exchequer Court, or any question of law or fact as to which the Crown and any person have agreed in writing that any such question of law or fact shall be determined by the Exchequer Court;

The question so referred for the decision of the Exchequer Court was:

> Is Regulation 64B of the Unemployment Insurance Regulations, approved by Order-in-Council P.C. 1960-610 dated April 4, 1966, as amended by Order-in-Council P.C. 1968-1181 dated June 19, 1968, invalid in whole or in part and if the latter, which part?

The learned Exchequer Court Judge held:

> Section 64B of the Unemployment Insurance Regulations is invalid in part to the extent that it includes in subsection (1) the words "notwithstanding that such employment may be self-employment or employment not under a contract of service".

The Unemployment Insurance Commission had caused to be filed in the Exchequer Court a certificate under s. 104 of the *Unemployment Insurance Act* claiming from Scheer Limited the sum of $9,173.08 as contributions due under s. 37 of the said Act. In claiming the said amount from Scheer Limited, the Commission relied, *inter alia,* on s. 64B of the Unemployment Insurance Regulations and it was the validity of the said Regulation which was at issue before the learned Exchequer Court Judge.

J. A. Robb, c.r., et *P. R. O'Brien,* pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE SPENCE—Le présent appel est interjeté à l'encontre d'une décision prononcée par M. le Juge Walsh le 3 février 1971. Le savant juge de la Cour de l'Échiquier a étudié une question qui a été portée devant lui en vertu des dispositions de l'art. 18(1)*g*) de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier* (alors S.R.C. 1952, c. 98 tel que modifié):

> *g*) La somme à verser lorsque la Couronne et une personne sont convenues par écrit que la Couronne ou cette personne doit verser une somme d'argent que doit fixer la Cour de l'Échiquier, ou toute question de droit ou de fait à l'égard de laquelle la Couronne et une personne sont convenues par écrit que cette question de droit ou de fait doit être déterminée par la Cour de l'Échiquier;

La question à être décidée par la Cour de l'Échiquier était la suivante:

> Le règlement 64B des Règlements sur l'assurance-chômage, établi par décret du Conseil C.P. 1960-610 du 4 avril 1966, modifié par décret du Conseil C.P. 1968-1181 du 19 juin 1968, est-il nul en totalité ou en partie, et dans ce dernier cas, quelle partie?

Le savant juge de la Cour de l'Échiquier a statué:

> L'article 64B des Règlements de l'assurance-chômage est nul en partie dans la mesure où il inclut dans le paragraphe (1) les termes «peu importe que cette personne travaille à son compte ou autrement qu'en vertu d'un contrat de service».

La Commission d'assurance-chômage a fait déposer auprès de la Cour de l'Échiquier un certificat, conformément à l'art. 104 de la *Loi sur l'assurance-chômage,* par lequel une somme de $9,173.08 était réclamée à Scheer Limited pour contributions dues selon l'art. 37 de ladite Loi. En réclamant ledit montant à Scheer Limited, la Commission s'est appuyée notamment sur l'art. 64B des règlements de l'assurance-chômage et c'est la question de la validité dudit Règlement qui était en litige devant le savant juge de la Cour de l'Échiquier.

In view of the ground of invalidity found by Walsh J., a very brief and much abridged history of the legislation and regulations would appear to be of assistance.

The Parliament of Canada by Statutes of Canada 1935, c. 38, enacted the *Employment and Social Insurance Act*. The *ultra* or *intra vires* character of that statute was referred to the Supreme Court of Canada by Order in Council made on the 5th of November 1935, and this Court, by a majority judgment upon such reference, reported in [1936] S.C.R. 427, held that the statute was *ultra vires* as being in pith and substance a statute in relation to the civil rights of employers and employed in each province. The Reference was appealed to the Privy Council and the judgment of the Supreme Court of Canada was affirmed in a judgment reported in [1937] A.C. 355. Lord Atkin giving judgment for Their Lordships said at p. 365:

> There can be no doubt that, *prima facie*, provisions as to insurance of this kind, especially where they affect the contract of employment, fall within the class of property and civil rights in the Province, and would be within the exclusive competence of the Provincial Legislature.

He concluded his reasons with the statement:

> In the present case, Their Lordships agree with the majority of the Supreme Court in holding that in pith and substance this Act is an insurance Act affecting the civil rights of employers and employed in each Province, and as such is invalid.

Thereafter, in 1940, the *British North America Act* was amended by adding in s. 91 a new heading designated as Number 2A simply in the words "Unemployment Insurance". Following that, the statute previously declared invalid was re-enacted and now appears as Revised Statutes of Canada 1970, c. U-2. Reference hereafter will be made to the section numbers in the said 1970 revision as those sections do not exhibit any variation from the statute which was in effect immediately prior to the revision.

Vu le motif de nullité sur lequel le Juge Walsh a fondé sa décision, il serait utile de faire un très bref résumé de l'historique de la loi et des règlements.

En 1935, le Parlement du Canada a adopté la *Loi sur le placement et les assurances sociales*, S.C. 1935, (Can.), c. 38. Par un décret du Conseil du 5 novembre 1935, la Cour suprême du Canada a été appelée à se prononcer sur le caractère *ultra* ou *intra vires* de cette loi, et, dans un jugement majoritaire publié à [1936] R.C.S. 427, cette Cour a statué que cette loi était *ultra vires* comme étant, par sa nature même, une loi touchant aux droits civils des patrons et employés dans chaque province. Le renvoi a été porté en appel devant le Conseil privé qui a confirmé le jugement de la Cour suprême du Canada dans un arrêt publié à [1937] A.C. 355. En prononçant le jugement au nom de Leurs Seigneuries, Lord Atkin a dit, p. 365:

> [TRADUCTION] Il ne peut y avoir de doute que, de prime abord, les dispositions relatives à une assurance de ce genre, surtout lorsqu'elles visent le contrat de travail, tombent dans la catégorie de la propriété et des droits civils de la province et sont du ressort exclusif de la législature provinciale.

À la fin de ses motifs, il a déclaré:

> [TRADUCTION] Dans le cas actuel, Leurs Seigneuries s'accordent avec la majorité de la Cour suprême à juger que, par sa nature même, cette loi est une loi d'assurance qui touche aux droits civils des patrons et employés dans chaque province, et que, à ce titre, elle est invalide.

Par la suite, en 1940, l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* a été modifié en ajoutant à l'art. 91 une nouvelle rubrique, désignée sous le numéro 2A et contenant simplement les mots «L'assurance-chômage». Après cela, la loi antérieurement déclarée nulle a été édictée de nouveau et elle figure maintenant au ch. U-2 des Statuts revisés du Canada de 1970. Nous nous reporterons ci-après aux numéros d'article de ladite revision de 1970 car ces articles sont identiques à la loi qui était en vigueur immédiatement avant la revision.

The scheme adopted in the Act as originally enacted after the amendment of the *British North America Act* and which was 4 George IV, chap. 44, assented to on the 7th of August 1940, was to divide employment between insurable employment and excepted employment, and the two different classes were set out in schedules to the original statute. Section 14(1) of that original statute provided that when it appeared to the Commission that the terms and conditions of service and the nature of the work performed by any class of persons employed in an excepted employment were so similar to the terms and conditions of service of, and the nature of the work performed by, a class of persons employed in an insurable employment then they could be moved into the class of those within the insurable employment. It would appear therefore that up till 1946 the statute was concerned only with those who were bound as employers or employees under a contract of service. However, in the year 1946, by 10 Geo. V, c. 68, Parliament added s. 14A which I quote hereafter:

14A. The Commission may, by special order, declare that the terms and conditions of service of, and the nature of the work performed by a person or group or class of persons who are not employed under a contract of service are so similar to the terms and conditions of service of, and the nature of the work performed by, a group or class of persons who are employed under a contract of service as to result in anomalies or injustices in the operation of the Act, and thereupon the person or group or class of persons in respect of whom the declaration is made shall be deemed to be employed under a contract of service for the purposes of this Act.

It will be seen that by this amendment for the first time Parliament enlarged the scope of the statute so that the Commission could, under the circumstances set out in s. 14A, include in the coverage of the statute some persons who were not employed under a contract of service.

In 1955, by Statutes of Canada 1955, c. 50, the old Act was repealed and replaced by a new statute. I quote ss. 25 and 26(1) of the statute as

La loi, telle qu'édictée à l'origine après la modification de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique,* et qui figure au ch. 44, 4 George VI, ayant été sanctionnée le 7 août 1940, avait pour objet de diviser les emplois en emplois assurables et en emplois exceptés et les deux catégories distinctes ont été mentionnées aux annexes à la loi initiale. L'art. 14(1) de cette loi initiale prévoyait que si la Commission était d'avis que les termes et conditions de service et la nature du travail d'une catégorie de personnes remplissant un emploi excepté étaient tellement semblables aux termes et conditions de service et à la nature de travail d'une catégorie de personnes remplissant un emploi assurable, elles pouvaient être incluses dans la catégorie de celles remplissant un emploi assurable. Il semblerait donc que jusqu'en 1946, la loi ne visait que les personnes qui, en tant qu'employeurs ou employés, étaient liées par un contrat de service. Cependant, en 1946, le Parlement a ajouté l'art. 14A, adopté par la loi 10 Geo. VI, c. 68, qui se lit comme suit:

14A. La Commission peut, par ordonnance spéciale, déclarer que les termes et conditions de service et la nature du travail d'une personne ou d'un groupe ou catégorie de personnes qui ne sont pas employées en vertu d'un contrat de service sont tellement semblables aux termes et conditions de service et à la nature du travail d'une personne ou d'un groupe ou catégorie de personnes employées en vertu d'un contrat de service qu'il peut en résulter des anomalies ou injustices dans l'application de la loi, et dès lors la personne ou le groupe ou la catégorie de personnes à l'égard de qui la déclaration est faite sont censées employées en vertu d'un contrat de service pour fins de la loi.

Nous verrons que, par cette modification, c'était la première fois que le Parlement étendait la portée de la loi de manière que la Commission puisse, dans les circonstances prescrites à l'art. 14A, inclure dans le champ d'application de la loi des personnes qui n'étaient pas employées en vertu d'un contrat de service.

En 1955, par le ch. 50 des Statuts du Canada de 1955, l'ancienne loi a été abrogée et remplacée par une nouvelle loi. Je cite les art. 25 et

then enacted, which provisions appear as sections similarly numbered in R.S.C. 1970, c. U-2.

25. Insurable employment is employment that is not included in excepted employment and is

(*a*) employment in Canada, by one or more employers, under any express or implied contract of service or apprenticeship, written or oral, whether the earnings of the employed person are received from the employer or some other person and whether the earnings are reckoned by time or by the piece, or partly by time and partly by the piece, or otherwise;

(*b*) employment in Canada as described in paragraph (*a*) under Her Majesty in right of Canada; or

(*c*) employment included in insurable employment under section 26.

26. (1) The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations for including in insurable employment,

(*a*) any excepted employment;

(*b*) any employment outside Canada or partly outside Canada, being employment that would be insurable employment if it were in Canada;

(*c*) the entire employment of a person who is engaged under one employer partly in insurable employment and partly in other employment; and

(*d*) any employment if it appears to the Commission that the nature of the work performed by persons employed in that employment is similar to the nature of the work performed by persons employed in insurable employment.

In 1956, by Statutes of Canada 1956, c. 50, an important amendment was added to the statute numbered 29(2) and that statute which reads as follows appears in the same form as the same number in the 1970 revision. It reads:

29. (2) Notwithstanding anything in this Act, the regulations made with the approval of the Governor in Council under section 26 for including employment in fishing in insurable employment may, for all purposes of this Act, provide for

(*a*) including as an insured person any person who is engaged in fishing (hereinafter called a "fisherman"), notwithstanding that such person is not an employee of any other person;

(*b*) including as an employer of a fisherman any person with whom the fisherman enters into contractual or other commercial relationship in respect of his occupation as a fisherman; and

26(1) de la loi telle qu'elle a été alors édictée, lesquelles dispositions se retrouvent aux mêmes numéros d'article dans les S.R.C. 1970, c. U-2.

25. L'emploi assurable est celui qui n'est pas compris dans l'emploi excepté et qui est

a) l'emploi au Canada, par un ou plusieurs employeurs, en vertu d'un contrat de service ou d'apprentissage, explicite ou implicite, écrit ou verbal, que les gains de la personne employée soient reçus de l'employeur ou de quelqu'un d'autre, et soient calculés à l'heure ou à la pièce, ou partie à l'heure et partie à la pièce, ou autrement;

b) l'emploi au Canada, décrit à l'alinéa *a*), sous l'autorité de Sa Majesté, du chef du Canada, ou

c) un emploi inclus dans l'emploi assurable selon l'article 26.

26. (1) Avec l'approbation du gouverneur en conseil, la Commission peut édicter des règlements en vue d'inclure dans l'emploi assurable

a) tout emploi excepté;

b) tout emploi en dehors du Canada ou partiellement en dehors du Canada, lequel, s'il était exercé au Canada, serait un emploi assurable;

c) l'emploi intégral d'une personne qui est occupée par un même employeur, en partie à un emploi assurable et en partie à un autre emploi; et

d) tout emploi, s'il apparaît à la Commission que la nature du travail accompli par des personnes s'adonnant à cet emploi est semblable à la nature du travail accompli par des personnes s'adonnant à un emploi assurable.

En 1956, le ch. 50 des Statuts du Canada de 1956 modifiait l'art. 29(2) d'une façon importante et cet article cité plus bas se retrouve dans les mêmes termes et porte le même numéro dans la revision de 1970. Il se lit comme suit:

29. (2) Nonobstant toute disposition de la présente loi, les règlements établis avec l'approbation du gouverneur en conseil, selon l'article 26, en vue d'inclure parmi les emplois assurables tout emploi dans la pêche peuvent, aux fins de la présente loi, pourvoir

a) à l'inclusion, parmi les assurés, de toute personne adonnée à la pêche (ci-après appelée «pêcheur»), bien qu'elle ne soit pas un employé de quelque autre personne;

b) à l'inclusion, comme employeur d'un pêcheur, de toute personne avec qui ce dernier entre en relations contractuelles ou autres relations commerciales pour ce qui concerne son métier de pêcheur, et

(*c*) all such other matters as are necessary to provide unemployment insurance for fishermen.

Purporting to act under the authority of s. 26(*d*) of the *Unemployment Insurance Act*, the Commission, with the approval of the Governor in Council, enacted s. 64A which had the effect of bringing "self-employed barbers and hairdressers" within the class of insurable employment and s. 64B of the Regulations which reads as follows:

64B. (1) Except for employment that is excepted employment, the employment of every person who

(*a*) is employed in driving any taxi, commercial bus, school bus or other vehicle that is used by a business or public authority for carrying passengers, and

(*b*) is not the owner of the vehicle or the proprietor or operator of the business or public authority that uses the vehicle for carrying passengers,

shall be included in insurable employment notwithstanding that such employment may be self-employment or employment not under a contract of service.

(2) The operator or proprietor of a business or a public authority that uses a vehicle described in subsection (1) for carrying passengers shall, for all the purposes of the Act and these Regulations, be deemed to be the employer of every person whose employment is included in insurable employment pursuant to subsection (1).

. . .

It was the contention of the respondent before the Exchequer Court and it is the contention of the respondent here that s. 64B is *ultra vires* in that the statute gives to the Commission no power to enact regulations bringing within the class of insurable employment those who are not governed by any contract of service. Neither the words "unemployment insurance" nor the word "employment" are defined in the Act nor in the *Interpretation Act*. Section 2(8) which defines the words "insurable employment" is not helpful however as it simply defines it as "employment specified in s. 25" and therefore still leaves undetermined the meaning of the word "employment". Definitions from dictionaries need not be quoted, sufficient

c) à toutes autres matières indispensables pour procurer l'assurance-chômage aux pêcheurs.

Prétendant agir sous l'autorité de l'art. 26(1)*d*) de la *Loi sur l'assurance-chômage*, la Commission, avec l'approbation du gouverneur en conseil, a édicté l'art. 64A, qui a eu pour effet d'inclure «les barbiers et coiffeurs à leur compte» dans la catégorie de l'emploi assurable, et l'art. 64B des Règlements qui se lit comme suit:

64B. (1) Sauf les emplois exceptés, doit être classé parmi les emplois assurables l'emploi de toute personne qui

a) est employée en qualité de conducteur de taxi, d'autobus commercial ou de tout autre véhicule utilisé par une entreprise privée ou un établissement public pour le transport de personnes, et

b) n'est pas le propriétaire du véhicule, ni le propriétaire ou l'exploitant de l'entreprise privée ou de l'établissement public qui utilise le véhicule pour le transport des personnes,

peu importe que cette personne travaille à son compte ou autrement qu'en vertu d'un contrat de service.

(2) À toutes les fins de la loi et des présents règlements, l'exploitant ou le propriétaire de l'entreprise privée ou de l'établissement public qui utilise un ou des véhicules dont il est question au paragraphe (1) pour transporter des personnes est censé être l'employeur de toute personne dont l'emploi constitue un emploi assurable aux termes du paragraphe (1).

. . .

Aussi bien en Cour de l'Échiquier qu'en cette Cour, l'intimée a prétendu que l'art. 64B était *ultra vires* parce que la loi ne donne à la Commission aucun pouvoir d'édicter des règlements ayant pour objet d'inclure dans la catégorie de l'emploi assurable ceux qui ne sont pas liés par un contrat de service. Ni l'expression «assurance-chômage» ni le terme «emploi» ne sont définis dans la Loi ou dans la *Loi d'interprétation*. L'art. 2*f*) qui définit l'expression «emploi assurable» n'est d'aucune utilité puisque l'expression y est simplement définie comme signifiant «un emploi spécifié à l'article 25»; la signification du terme «emploi» n'y est donc pas précisée. Il n'est pas nécessaire de citer les définitions des dictionnaires; il suffit de dire que

to say that it would seem to be the unanimous opinion of the authors of all such works that the word "employment" has two alternative meanings: either (*a*) a contract of service, or (*b*) the occupation, business or trade in which a person is engaged. It is the contention of the respondent, a contention which was successful in the Exchequer Court, that only the former meaning should be adopted in construing the *Unemployment Insurance Act*; it is, however, the contention of the Commission that the word has been used in the sense of business, trade or occupation.

As I have said, the statute which preceded the present statute and which had been enacted by Parliament in 1935 was declared *ultra vires* by the Judicial Committee. That statute dealt only with the situation where there was a master and servant relationship, that is, a contract of service. I find nothing, however, in the judgment of Lord Atkin in the Judicial Committee which would confine his judgment in reference to the *ultra vires* character of the statute to one which dealt only with master and servant relationship and, on the other hand, I think that a contract between a taxi cab owner and a person who operated that taxi cab under a contract other than a contract of service would be equally a contract dealing with the property and civil rights of the parties and interference with it by virtue of federal legislation would be equally *ultra vires*.

It should be noted that the counsel agreed that the constitutional validity of s. 26 of the *Unemployment Insurance Act* was not in question but only the validity of s. 64B of the Regulations as being authorized by the provisions of s. 26(1)(*d*) of the statute.

With respect, I agree with Walsh J. that the meaning of the word "employment" must be gathered from the survey of the statute and the intention of Parliament in using the language employed determined having regard to the context in which it is used. I, therefore, stress that from 1946 on, when s. 14A as it was then known was enacted, the statute has included in it a situation where no contract of service has

tous les auteurs de semblables ouvrages s'accordent pour dire que le terme «emploi» a deux sens distincts: soit *a*) un contrat de service, ou *b*) l'occupation, le commerce ou le métier qu'exerce une personne. L'intimée prétend, et la Cour de l'Échiquier lui a donné raison sur ce point, qu'il ne faut retenir que le premier sens aux fins de la *Loi sur l'assurance-chômage;* par contre, la Commission prétend que le terme a été utilisé dans le sens de commerce, métier ou occupation.

Comme je l'ai dit, la loi qui a été remplacée par la présente loi et qui a été édictée par le Parlement en 1935 a été déclarée *ultra vires* par le Comité judiciaire. Cette loi ne visait que les cas où il y avait un rapport de commettant à préposé, c'est-à-dire, un contrat de service. Cependant, je ne vois rien dans le jugement de Lord Atkin, du Comité judiciaire, qui limite son jugement quant au caractère *ultra vires* de la loi aux seuls cas où il y a un rapport de commettant à préposé et, d'autre part, je crois qu'un contrat entre un propriétaire de taxi et une personne qui conduit ce taxi en vertu d'un contrat autre qu'un contrat de service serait également un contrat visant la propriété et les droits civils des parties, et que toute intervention par une loi fédérale serait également *ultra vires*.

Il convient de remarquer que les avocats ont reconnu que la constitutionnalité de l'art. 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage* n'était pas contestée, mais seulement la validité de l'art. 64B des Règlements tel qu'édicté sous l'autorité des dispositions de l'art. 26(1)*d*) de la loi.

Respectueusement, je pense comme le Juge Walsh que la signification du terme «emploi» doit être recherchée par l'examen méthodique de la loi et l'intention du législateur lorsqu'il a eu recours au langage employé déterminé compte tenu du contexte dans lequel il est utilisé. Je souligne donc que depuis 1946, année de l'adoption de l'art. 14A tel qu'il était conçu à cette époque, la loi y a inclus les cas où aucun

been in effect and has used the word "employment" to designate that situation as well as the situation when a contract of service was in existence.

The example which comes to mind, of course, at the present time, is s. 29(2) bringing self-employed fishermen within the class of insurable employment. I, therefore, am of the view that, at any rate from 1946 to the present time, Parliament in its unemployment insurance legislation has used the word "employment" to include a business, trade or occupation and not solely to designate a master and servant relationship.

The respondent has advanced two arguments which must be considered: firstly, that the said s. 14A had in it an exact reference to a situation in which there was no contract of service in effect and that that reference does not appear in s. 26(1)(*d*) of the present statute and, secondly, that when Parliament wished to deal with a case where no contract of service was in existence it did so by specific statutory amendment in the form of s. 29(2) of the statute rather than merely by Unemployment Insurance Commission regulation as in the present regulation 64(B). In reference to the first of these submissions, I think regard must be had to the format of the various sections in the present *Unemployment Insurance Act*. By s. 25(*c*) "insurable employment" is to include employment brought therein by virtue of s. 26, then s. 26 outlines the rights of the Commission to bring within "insurable employment" employment, using the word in the sense of trade of occupation, not otherwise included therein. Section 27 then outlines the excepted employment and s. 28 gives to the Commission power to remove from insurable employment certain employments or occupations and put them in the excepted employment classification. In each of the sections, the emphasis seems to me to be upon the occupation and not upon a contract of service and I therefore see no necessity of including in s. 26(1)(*d*) reference to cases where a contract of service does not exist. Therefore, I cannot put upon the omission to make such reference the

contrat de service n'est en vigueur et a utilisé le terme «emploi» pour désigner ces cas aussi bien que ceux où il existe un contrat de service.

A ce stade, l'exemple qui me vient évidemment à l'esprit est l'art. 29(2), qui inclut les pêcheurs travaillant à leur compte dans la catégorie des emplois assurables. Je suis donc d'avis que, au moins depuis 1946 jusqu'à ce jour, le Parlement, dans sa législation concernant l'assurance-chômage, a toujours utilisé le terme «emploi» pour désigner un commerce, un métier ou une occupation et non pas seulement un rapport de commettant à préposé.

L'intimée a exposé deux arguments qu'il faut examiner: premièrement, que ledit art. 14A faisait expressément mention d'un cas où aucun contrat de service n'était en vigueur et que cette mention n'apparaît pas à l'art. 26(1)*d*) de la présente loi et, deuxièmement, que quand le Parlement désire viser un cas où aucun contrat de service n'est en vigueur, il y pourvoit par modification statutaire faite selon la forme suivie dans le cas de l'art. 29(2) de la loi plutôt que simplement par l'établissement d'un règlement de la Commission de l'assurance-chômage, comme c'est la cas de l'art. 64B des règlements actuels. Relativement à la première allégation, je crois qu'il faut tenir compte de la présentation des divers articles de la présente *Loi sur l'assurance-chômage*. Aux termes de l'art. 25 *c*), «l'emploi assurable» doit inclure l'emploi inclus dans l'emploi assurable selon l'art. 26; et l'art. 26 énonce les modalités du droit de la Commission d'inclure dans «l'emploi assurable» l'emploi, au sens de métier ou d'occupation, qui n'y est pas autrement inclus. Ensuite, l'art. 27 énumère l'emploi excepté et l'art. 28 donne à la Commission le pouvoir de retrancher de l'emploi assurable certains emplois ou certaines occupations et de les inclure dans la catégorie de l'emploi excepté. Dans chacun des articles, il me semble qu'on met l'accent sur l'occupation et non sur le contrat de service et je ne vois donc pas la nécessité d'inclure dans l'art. 26(1)*d*) la mention des cas où il n'y a pas de contrat de service. Par conséquent, je ne puis

consequences which the respondent in his argument would attribute to such omission. Upon the second submission, it is argued that Parliament, when it desired to cover self-employment of those engaged in certain occupations, felt it was necessary to do so by statutory enactment and not by regulation, and enacted s. 29(2) as to self-employed fishermen. Therefore, it is submitted Parliament did not intend that there could be such extension to self-employed persons by virtue simply of the regulations enacted as empowered by s. 21(*d*) of the statute. It must be remembered that the power to extend granted by s. 26(1)(*d*) is a very limited power. It only extends to any employment if it appears to the Commission that the nature of the work performed by persons engaged in that employment is similar to the nature of the work performed by persons engaged in insurable employment. It may well be that Parliament was of the opinion that the nature of the work performed by a self-employed fisherman using his own boat and then selling the fish which he catches under a continuing contract to some fish processing plant was of a very different nature to that of the taxi driver who drives a vehicle owned by a taxi company and under the contract with that taxi company shares the proceeds of his fares in some defined proportion. Parliament, believing that self-insured fishermen should be covered by the provisions of the *Unemployment Insurance Act* but could not be brought in by virtue of the regulations enacted under s. 26(1)(*d*), enacted a statutory provision, s. 29(2), which brought them within the coverage.

I, therefore, am of the opinion that the statutory reference in s. 29(2) to those not covered by the contract of service cannot be interpreted to imply that those who are not covered by a contract of service cannot be dealt with by an order under s. 26(1)(*d*) of the statute.

In passing, I note that although s. 26(1)(*d*) of the statute is, as I have pointed out, limited in

attribuer à l'omission d'une telle mention les conséquences que l'intimée lui a attribuées dans sa plaidoirie. Quant à la seconde allégation, on a prétendu que quand le Parlement a voulu viser l'emploi de ceux qui travaillent à leur compte dans certaines occupations, il a jugé à propos de procéder par l'adoption de lois et non par voie de réglementation et il a adopté l'art. 29(2) concernant les pêcheurs travaillant à leur compte. Ainsi, il est allégué que le Parlement n'a pas voulu qu'il soit possible d'ajouter, simplement par les règlements censés établis sous l'autorité de l'art. 21*d*) de la loi, à la catégorie des personnes travaillant à leur compte. Il faut se rappeler que le pouvoir d'ajouter accordé par l'art. 26(1)*d*) est un pouvoir très limité. Il ne s'applique à tout emploi que s'il apparaît à la Commission que la nature du travail accompli par des personnes s'adonnant à cet emploi est semblable à la nature du travail accompli par des personnes s'adonnant à un emploi assurable. Il se peut fort bien que le Parlement ait été d'avis que la nature du travail accompli par un pêcheur travaillant à son compte qui se sert de son propre bateau et qui vend ensuite, en vertu d'un contrat continu passé avec une usine de traitement du poisson, le poisson qu'il a capturé, est très différente de la nature du travail qu'effectue le conducteur de taxi qui conduit un véhicule appartenant à une compagnie de taxi et qui, en vertu du contrat passé avec la compagnie de taxi, partage ses recettes selon des proportions définies. Croyant que les pêcheurs s'assurant eux-mêmes devaient être protégés par les dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* mais ne pouvaient l'être en vertu des règlements édictés sous l'autorité de l'art. 26(1)*d*), le Parlement a adopté une disposition légale, l'art. 29(2), qui a pourvu à leur inclusion.

Je suis donc d'avis que la mention de ceux qui ne sont pas liés par contrat de service, à l'art. 29(2), ne peut être interprétée comme voulant dire qu'une ordonnance en vertu de l'art. 26(1)*d*) de la loi ne peut traiter ces personnes.

En passant, je remarque que, bien que le champ d'application de l'art. 26(1)*d*) de la loi

its application, its limits are not as strict as those which existed in the old s. 14(A). That section required a similarity in the terms of work, the conditions of service and the nature of the work. The present s. 26(1)(*d*) requires similarity only in the nature of the work. It may well be that Parliament was of the opinion that s. 14(A) was contradictory within its terms in that it required a similarity of terms of work and at the same time permitted the inclusion in insurable employment of those who were not employed under a contract of service and that that contradiction within the section has been removed in the present s. 26(1)(*d*).

I am much impressed by the submission that s. 26(1)(*d*) can only have reference to cases where the employment, in the sense of occupation, is one upon other than a contract of service because all the other cases are covered elsewhere in the statute including s. 26(1)(*a*), (*b*) and (*c*). The case one thinks of automatically is the case of bringing an employment in the excepted employments within the insurable employments. That is specifically covered in s. 26(1)(*a*); employment outside of Canada or partly outside of Canada is covered in s. 26(1)(*b*); and employment on a partially-insurable employment and a partially-excepted employment is covered in s. 26(1)(*c*). Other specific cases are covered in s. 26(2).

I am not ready to explain the apparent redundant nature of s. 26(1)(*d*), if it does not apply to cases of contracts other than contracts of service, on the basis of the maxim *ex abundanti cautela* and I subscribe to Lord Halsbury's statement in *Commissioners of Income Tax v. Pemsell*[1], at p. 549:

But I do not think it competent for any court to proceed upon the assumption that the legislature had made a mistake. Whatever the real fact may be, I think a court of law is bound to proceed on the assumption that the legislature is an ideal person that does not make mistakes.

[1] [1891] A.C. 531.

soit limité, comme je l'ai signalé, il ne l'est pas autant que celui de l'ancien art. 14A. Ce dernier exigeait une similitude quant aux conditions de travail, aux conditions de service et à la nature du travail. L'art. 26(1)*d*) de la loi actuelle ne requiert qu'une similitude quant à la nature du travail. Il se peut fort bien que le Parlement ait été d'avis que les termes de l'art. 14A étaient contradictoires pour le motif qu'ils exigeaient une similitude des conditions de travail tout en permettant l'inclusion, dans l'emploi assurable, de personnes qui n'étaient pas employées en vertu d'un contrat de service, et que cette contradiction ait été retranchée du présent art. 26(1)*d*).

Je donne beaucoup de poids à l'allégation que l'art. 26(1)*d*) ne peut s'appliquer qu'aux cas où l'emploi, au sens d'occupation, est un emploi autre que celui découlant d'un contrat de service du fait que tous les autres cas sont visés ailleurs dans la loi, y compris les alinéas *a*), *b*) et *c*) du par. (1) de l'art. 26. Le cas qui nous vient automatiquement à l'esprit est celui du transfert d'un emploi de la catégorie des emplois exceptés à celle des emplois assurables. Ce cas est expressément visé par l'art. 26(1) *a*); l'emploi en dehors du Canada ou partiellement en dehors du Canada est visé par l'art 26(1) *b*); l'emploi d'une personne qui est occupée en partie à un emploi assurable et en partie à un emploi excepté est visé par l'art. 26(1) *c*). L'art. 26(2) vise d'autres cas précis.

Je ne serais pas disposé à expliquer la redondance apparente de l'art. 26(1) *d*), s'il était vrai qu'il ne s'applique pas aux cas où il s'agit de contrats autres que des contrats de service, en me fondant sur la maxime *ex abundanti cautela,* et je souscris à la déclaration de Lord Halsbury dans *Commissioners of Income Tax v. Pemsell*[1], à la p. 549:

[TRADUCTION] Mais je ne crois pas qu'il soit loisible à une cour de présumer que la législature a fait une erreur. Quelle que soit la réalité, je crois qu'une cour de justice est tenue de présumer que la législature est une personne parfaite et infaillible.

[1] [1891] A.C. 531.

For these reasons, I would answer the question put in the agreement of the parties as follows:

Section 64(B) of the Unemployment Insurance Regulations is valid throughout.

The appeal should be allowed, the Crown is entitled to its costs in this Court and in the Exchequer Court.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: Donald S. Maxwell, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montréal.

Pour ces motifs, je suis d'avis de répondre comme suit à la question soumise par l'accord intervenu entre les parties:

L'article 64B des Règlements sur l'assurance-chômage est entièrement valide.

Il y a lieu d'accueillir l'appel, la Couronne ayant droit à ses dépens en cette Cour et en Cour de l'Échiquier.

Appel accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelante: Donald S. Maxwell, Ottawa.

Procureurs de l'intimée: Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montréal.