

Martin Service Station Ltd. *Appellant;*

and

The Minister of National Revenue
Respondent;

and

The Attorney General of Newfoundland
Intervenor.

1975: June 18 and 19; 1976: May 5.

Present: Laskin C.J. and Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Constitutional law — Unemployment insurance — Insurable employment resulting from a contract of service — Regulations extending the scope of insurable employment — Unemployment Insurance Act, 1955 (Can.), c. 50, s. 26(1)(d) — Unemployment Insurance Act, 1971, 1970-71-72 (Can.), c. 48, s. 4(1)(c) — British North America Act, s. 91(2A).

Appellant owns motor vehicles that are used as taxis. Respondent, the Minister of National Revenue, considered the drivers of these vehicles to be subject to the *Unemployment Insurance Act* and assessed appellant for a total of \$49,476.92 in premiums for these drivers. This amount was claimed in accordance with the Unemployment Insurance Regulations adopted pursuant to s. 26(1)(d) of the *Unemployment Insurance Act* of 1955 and s. 4(1)(c) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. Appellant contended that these provisions of the Acts, which authorize the Unemployment Insurance Commission to make Regulations to include in insurable employment self-employment or employment not under a contract of service, are *ultra vires* the Parliament of Canada. Heald J., acting as an Umpire under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, referred the constitutional question to the Federal Court of Appeal pursuant to s. 28(4) of the *Federal Court Act*. Since the Federal Court of Appeal held that the said regulations were *intra vires*, appellant obtained leave from that Court to appeal to this Court.

Held: The appeal should be dismissed.

Even if one accepts the contention that the jurisdiction of Parliament under s. 91(2A) of the *British North America Act* must be qualified by an insurance aspect, it

Martin Service Station Ltd. *Appelante;*

et

Le ministre du Revenu national *Intimé;*

et

Le procureur général de Terre-Neuve
Intervenant.

1975: les 18 et 19 juin; 1976: le 5 mai.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Assurance-chômage — Emploi assurable résultant d'un contrat de louage de services — Règlements étendant la portée de l'emploi assurable — Loi sur l'assurance-chômage, 1955 (Can.) c. 50, art. 26(1)d) — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, 1970-71-72 (Can.), c. 48, art. 4(1)c) — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 91(2A).

L'appelante est propriétaire de véhicules à moteur qu'elle loue comme taxis. L'intimé, le ministre du Revenu national, a considéré les conducteurs de ces véhicules soumis à la *Loi sur l'assurance-chômage* et évalué les cotisations dues par l'appelante à l'égard de ces derniers à la somme de \$49,476.92. Ce montant est réclamé conformément aux Règlements sur l'assurance-chômage adoptés en vertu de l'al. d) du par. (1) de l'art. 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage* de 1955 et l'al. c) du par. (1) de l'art. 4 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. L'appelante prétend que ces dispositions, qui autorisent la Commission d'assurance-chômage à établir des règlements en vue d'inclure dans les emplois assurables les emplois indépendants ou les emplois ne résultant pas d'un contrat de louage de services, sont *ultra vires* du Parlement du Canada. Le juge Heald, agissant à titre d'un juge-arbitre en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* a renvoyé la question constitutionnelle à la Cour d'appel fédérale, conformément au par. (4) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Cour d'appel fédérale ayant décidé que lesdits règlements étant *intra vires*, l'appelante, avec autorisation de la Cour d'appel fédérale, se pourvoit devant cette Cour.

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté.

Même si l'on accepte la prétention selon laquelle la compétence du Parlement en vertu du par. (2A) de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique doit

does not at all follow that self-employed persons can never incur any insurable risk of unemployment. Moreover, the impugned Regulations are limited in extent and are not contrary to the general intention of the Act, which continues to be directed at persons under a contract of service. However, in order to avoid allowing some persons to evade the Act by giving their contractual relationship a form other than that of a contract of service, the Unemployment Insurance Commission may make Regulations to include certain kinds of employment that do not result from a contract of service in insurable employment, where "the nature of the work performed ... is similar to the nature of the work performed by persons employed in insurable employment". Even leaving out of account any possible intention to evade the Acts, these persons, such as the taxi drivers in the case at bar, are exposed to the risk of being deprived of work whether they are self-employed or employed under a contract of service. This risk is insurable under a scheme of compulsory public insurance provided that scheme generally conforms to the nature of an insurance scheme, including protection against risk and a system of contributions.

It is true that the original Canadian legislation, whether enacted before or after the amendment of the Constitution, as well as contemporaneous British legislation on unemployment insurance, was strictly limited to the coverage of persons employed under a contract of service. Legislative history provides only a starting point, however, and is seldom conclusive in determining the nature of a legislative competence, which is essentially dynamic. Since the Regulations contested in the case at bar are true unemployment insurance legislation, their constitutional validity is not affected by the fact that they affect civil rights other than those which are governed by a contract of service.

R. v. Scheer Ltd., [1974] S.C.R. 1046, applied.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal¹, which had declared certain Regulations enacted under the *Unemployment Insurance Act* to be valid. Appeal dismissed.

J. A. Robb, Q.C., and *Peter R. O'Brien*, for the appellant.

P. M. Olivier, Q.C., for the respondent.

W. G. Burke-Robertson, Q.C., for the intervenor.

¹ [1974] 1 F.C. 398.

être limitée par un aspect assurance, il ne s'ensuit pas que les personnes établies à leur propre compte n'encourent jamais de risque assurable de chômage. D'ailleurs les règlements attaqués n'ont qu'une portée limitée et ne vont pas à l'encontre du but général de la Loi, à savoir de ne viser que les personnes liées par un contrat de service. Toutefois, pour éviter que certaines personnes, en donnant à leur relation contractuelle une forme autre que le contrat de service, puissent se soustraire à la Loi, la Commission d'assurance-chômage peut décréter que certains emplois ne résultant pas d'un contrat de louage de services sont des emplois assurables, lorsque «la nature du travail accompli est semblable à la nature du travail accompli par des personnes s'adonnant à un emploi assurable». Même en écartant toute intention de se soustraire aux lois, ces personnes, comme, en l'espèce, les conducteurs de taxi, qu'ils travaillent à leur propre compte ou en vertu d'un contrat de service, sont exposés au risque de manquer de travail. Il s'agit là d'un risque assurable dans le cadre d'une assurance publique obligatoire pourvu qu'elle respecte en gros la nature d'un système d'assurance, y compris la protection contre le risque et un régime de cotisations.

Il est exact que les premières lois canadiennes, aussi bien celles promulguées avant la modification de la Constitution qu'après, et que la législation britannique de l'époque sur l'assurance-chômage s'appliquaient strictement aux personnes employées en vertu d'un contrat de service. L'historique d'une législation ne fournit qu'un point de départ, mais elle est rarement décisive quant à la détermination de la nature d'une compétence législative car celle-ci est essentiellement dynamique. Puisque les règlements attaqués en l'espèce constituent une véritable législation sur l'assurance-chômage, la validité constitutionnelle n'est pas amoindrie du fait qu'ils touchent des droits civils autres que ceux régis par un contrat de service.

Arrêt appliqué: *R. c. Scheer Ltd.*, [1974] R.C.S. 1046.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale¹ qui avait déclaré valide certains règlements édictés en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Pourvoi rejeté.

J. A. Robb, c.r., et *Peter R. O'Brien*, pour l'appelante.

P. M. Olivier, c.r., pour l'intimé.

W. G. Burke-Robertson, c.r., pour l'intervenant.

¹ [1974] 1 C.F. 398.

The judgment of the Court was delivered by

BEETZ J.— This is an appeal by leave of the Federal Court of Appeal from a judgment of the same which answered in the negative the following question referred to that Court pursuant to s. 28(4) of the *Federal Court Act*, (1970-71-72 (Can.), c. 1), by Mr. Justice Heald, acting as an Umpire under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, (1970-71-72 (Can.), c. 48, ss. 92, 93):

“On the basis of the Agreed Statement of Facts filed herein, bearing date September 24, 1973, and bearing the signature of counsel for both parties, is section 26(1)(d) of the *Unemployment Insurance Act 1955* and section 4(1)(c) of the *Unemployment Insurance Act 1971*, ultra vires the Parliament of Canada in that they authorize the Unemployment Insurance Commission to make Regulations to include in insurable employment, self employment or employment not under a contract of service?”.

In this Court, the Attorney General of Newfoundland was granted leave to intervene and, together with Respondent, supported the validity of the two impugned enactments. No other province sought leave to intervene.

The agreed statement of facts mentioned in the question referred to the Federal Court of Appeal reads as follows:

1. Appellant owns a certain number of motor vehicles in Montreal which are used for the purpose of carrying passengers for hire.

2. Pursuant to the provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, the Minister of National Revenue has assessed the Appellant for unemployment insurance premiums with respect to the drivers of its motor vehicles in the total sum of \$49,476.92, including penalties for the years 1969, 1970, 1971 and 1972, the whole as appears from a copy of the notices of assessments for the said years attached hereto as exhibit 1.

3. The amounts assessed for the years 1969, 1970 and 1971 are claimed as amounts owing by virtue of Regulation 64B of the Unemployment Insurance Regulations approved by Order-in-Council P.C. 1966-610 dated April 4, 1966 as amended by Order-in-Council P.C. 1968-1181 dated June 19, 1968 which reads in part as follows:

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ—Ce pourvoi interjeté avec l'autorisation de la Cour d'appel fédérale attaque un arrêt où cette dernière a répondu négativement à une question renvoyée aux termes du par. (4) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* (1970-71-72 (Can.), c. 1) par le juge Heald agissant à titre de juge-arbitre en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, (1970-71-72 (Can.), c. 48, art. 92 et 93). La question est la suivante:

«Compte tenu de l'exposé conjoint des faits joint aux présentes, daté du 24 septembre 1973 et portant les signatures des avocats des deux parties, peut-on dire que l'article 26(1)d) de la *Loi de 1955 sur l'assurance-chômage* et l'article 4(1)c) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* sont ultra vires du Parlement du Canada en ce qu'ils autorisent la Commission d'assurance-chômage à établir des règlements en vue d'inclure dans les emplois assurables les emplois indépendants ou les emplois ne résultant pas d'un contrat de louage de services?»

Cette Cour a accordé au procureur général de Terre-Neuve l'autorisation d'intervenir et il s'est joint à l'intimé pour soutenir la validité des deux dispositions contestées. Aucune autre province n'a demandé la permission d'intervenir.

L'exposé conjoint des faits mentionné dans la question renvoyée à la Cour d'appel fédérale se lit comme suit:

[TRADUCTION] 1. L'appelante est propriétaire à Montréal d'un certain nombre de véhicules à moteur qu'elle met en location aux fins de transport de passagers.

2. Conformément aux dispositions de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, le ministre du Revenu national a évalué les cotisations d'assurance-chômage dues par l'appelante à l'égard des conducteurs de ses véhicules à moteur à la somme totale de \$49,476.92, incluant des amendes pour les années 1969, 1970, 1971 et 1972, le tout tel qu'il ressort d'une copie des avis d'évaluation pour lesdites années jointe aux présentes comme pièce 1.

3. Les montants évalués pour les années 1969, 1970 et 1971 sont réclamés à titre de montants dus en vertu de l'article 64B des Règlements sur l'assurance-chômage approuvés par l'arrêté en conseil C.P. 1966-610 en date du 4 avril 1966, modifié par l'arrêté en conseil C.P. 1968-1181 en date du 19 juin 1968, dont voici un extrait:

“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 vehicles 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).”

4. The said Regulation 64B was adopted under the authority of section 26(1)(d) of the *Unemployment Insurance Act* of 1955, as amended (Statutes of Canada, 1955, c. 50).

5. The assessment for the year 1972 is based on Regulation 53(e) of the Unemployment Insurance Regulations adopted on December 17th, 1971 (P.C. 1971-2795-SOR/DORS 657). It reads as follows:

“53. Employment in any of the following employments, unless it is excepted employment under subsection 3(2) of the Act or excepted from insurable employment by any other provision of these Regulations, is included in insurable employment:

e) employment of a person as a driver of any taxi, commercial bus, school bus or any other vehicle that is used by a business or public authority for carrying passengers, where that person is not the owner of the vehicle or the proprietor or operator of the business or public authority.”

6. The said Regulation 53 was adopted under the authority of section 4(1)(c) of the *Unemployment Insurance Act*, 1971.

7. It is the Appellant's main submission that section 26(1)(d) of the *Unemployment Insurance Act* of 1955 and section 4(1)(c) of the 1971 Act are *ultra vires* the Parliament of Canada in that they authorize the Commission to make regulations to include in insurable

«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 d'autobus d'écoliers 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) A 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 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).»

4. Ledit article 64B a été adopté en vertu de l'article 26(1)d) de la *Loi sur l'assurance-chômage* de 1955, telle que modifiée (Statuts du Canada, 1955, c. 50).

5. L'évaluation au titre de l'année 1972 est fondée sur l'article 53e) des Règlements sur l'assurance-chômage adoptés le 17 décembre 1971 (C.P. 1971-2795-SOR/DORS 657). Il se lit comme suit:

«53. Sont inclus dans les emplois assurables, s'ils ne sont pas des emplois exclus en vertu du paragraphe 3(2) de la Loi ou d'une disposition des présents règlements, les emplois suivants:

e) l'emploi exercé par une personne à titre de chauffeur de taxi, d'autobus commercial, d'autobus scolaire ou d'un autre véhicule utilisé par une entreprise privée ou une administration publique pour le transport de passagers, lorsque cette personne n'est pas le propriétaire du véhicule ni l'exploitant, ni le patron de l'entreprise privée ou de l'administration publique.»

6. Ledit article 53 a été adopté en vertu de l'article 4(1)c) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.

7. Suivant l'argument principal de l'appelante, l'article 26(1)d) de la *Loi sur l'assurance-chômage* de 1955 et l'article 4(1)c) de la *Loi de 1971* sont *ultra vires* du Parlement du Canada parce qu'ils autorisent la Commission à établir des règlements pour inclure dans les

employment, employment that is not under a contract of service, and that the assessments levied against it are for this reason null and void.

8. Subsidiarily, Appellant submits that even if the provisions of the Acts on which the assessments are based are *intra vires*, Regulations 64B and 53 are inapplicable to it because it is not in the business of carrying passenger within the meaning of the said Regulations but in the business of leasing motor vehicles for use as taxis.

9. The subsidiary argument of the Appellant raises issues of fact which the parties would like to see left for determination until the main constitutional issue has been finally resolved.

The constitutional issue is a narrow one; the learned Umpire gave it the form of a theoretical question relating to two specific enactments; the answer to this question must not only be confined to those enactments: it must also be given for the sole purpose of solving the practical issue which is before the Umpire.

The system of unemployment insurance set up under the *Unemployment Insurance Act*, 1955, now repealed, and the *Unemployment Insurance Act*, 1971, contemplates the establishment of a fund or of an account fed in part by premiums levied upon employers and employees and in part by money supplied by Parliament. It benefits persons engaged in "insurable employment", such employment being, as a rule, employment under a contract of service. However, s. 26(1)(d) of the *Act* of 1955 and s. 4(1)(c) of the *Act* of 1971, the two enactments the constitutionality of which is questioned by appellant, enable the Unemployment Insurance Commission to extend the scope of "insurable employment":

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

(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. *Unemployment Insurance Act*, 1955, c. 50.

emplois assurables les emplois ne résultant pas d'un contrat de louage de services, et les évaluations établies à son égard sont, pour ce motif, nulles et non avenues.

8. Subsidiairement, l'appelante soutient que, même si les dispositions des lois sur lesquelles sont fondées les évaluations sont *intra vires*, les articles 64B et 53 des Règlements ne lui sont pas applicables parce qu'elle n'exploite pas une entreprise de transport de passagers au sens desdits règlements, mais une entreprise de location de véhicules à moteur qui sont utilisés comme taxis.

9. L'argument subsidiaire de l'appelante soulève des questions de fait que les parties aimeraient laisser en suspens jusqu'à ce que la question principale de la constitutionnalité ait été tranchée de façon définitive.

La question constitutionnelle est très étroite; le savant juge-arbitre lui a donné la forme d'une question théorique se rapportant à deux dispositions spécifiques; non seulement la réponse à cette question doit-elle se limiter à ces deux dispositions: elle doit également viser uniquement à résoudre le problème pratique dont est saisi le juge-arbitre.

Le système d'assurance-chômage, établi en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, 1955, maintenant abrogée, et de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, a pour but de constituer une caisse ou un compte alimenté en partie par les cotisations prélevées sur les employeurs et les employés et en partie par les sommes versées par le Parlement. En bénéficient les personnes occupant un «emploi assurable», ce dernier étant en principe un emploi résultant d'un contrat de louage de services. Toutefois, l'al. d) du par. (1) de l'art. 26 de la *Loi* de 1955 et l'al. c) du par. (1) de l'art. 4 de la *Loi de 1971*, dispositions dont la constitutionnalité est mise en question par l'appelante, permettent à la Commission d'assurance-chômage d'étendre la portée de l'expression «emploi assurable»:

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

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. *Loi sur l'assurance-chômage*, 1955, c. 50.

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

(c) any employment that is not employment under a contract of service if it appears to the Commission that the terms and conditions of service of and the nature of the work performed by persons employed in that employment are similar to the terms and conditions of service of and the nature of the work performed by persons employed under a contract of service. *Unemployment Insurance Act*, 1971, c. 48.

This Court had to consider s. 26(1)(d) of the *Unemployment Insurance Act*, 1955, in *The Queen v. Scheer Ltd.*², where it was held that Regulation 64B was authorized by s. 26(1)(d). The constitutional validity of the latter enactment itself was not however in question. Spence J., who delivered the unanimous judgment of the Court summarized the history of the legislation and regulations up to that date. I cannot do better than to quote part of his summary, at p. 1048:

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

4. (1) La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements en vue d'inclure dans les emplois assurables

c) tout emploi qui n'est pas un emploi aux termes d'un contrat de louage de services, s'il paraît évident à la Commission que les modalités des services rendus et la nature du travail exécuté par les personnes exerçant cet emploi sont analogues aux modalités des services rendus et à la nature du travail exécuté par les personnes exerçant un emploi aux termes d'un contrat de louage de services; *Loi sur l'assurance-chômage*, 1971, c. 48.

Dans l'affaire *La Reine c. Scheer Ltd.*², cette Cour a étudié l'al. d) du par. (1) de l'art. 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, 1955, et a conclu à la validité du règlement 64B édicté sous son autorité. La constitutionnalité de l'al. d) du par. (1) de l'art. 26 n'était cependant pas contestée. Le juge Spence, qui a rendu le jugement unanime de la Cour, a résumé l'historique de la législation et des règlements jusqu'à ce moment-là. Je ne peux faire mieux que citer un extrait de son résumé, à la p. 1048:

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.»

A 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'assu-

² [1974] S.C.R. 1046.

² [1974] R.C.S. 1046.

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 . . .

It would appear . . . 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. VI, 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 there upon 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.

The old act was replaced by a new statute in 1955, Statutes of Canada, 1955, c. 50, s. 26(1)(d) of which is quoted above.

In 1956, the *Unemployment Insurance Act*, 1955 was amended to enable the Unemployment Insurance Commission to include employment in fishing as insurable employment even though fishermen were not the employees of any other persons. (Statutes of Canada, 1956, c. 50.)

The *Unemployment Insurance Act*, 1955 was included in the Revised Statutes of Canada 1970, as c.U. 2 now replaced by the *Unemployment Insurance Act*, 1971, s. 4(1)(c) of which is also quoted above.

rance 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 . . .

Il semblerait . . . 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 c. 50 des Statuts du Canada de 1955, l'ancienne loi a été remplacée par une nouvelle loi dont l'al. d) du par. (1) de l'art. 26 est cité plus haut.

En 1956, la *Loi sur l'assurance-chômage*, 1955, a été modifiée afin de permettre à la Commission d'assurance-chômage d'inclure dans les emplois assurables tout emploi dans la pêche même si les pêcheurs n'étaient pas des employés au service d'autres personnes (Statuts du Canada, 1956, c. 50).

La *Loi sur l'assurance-chômage* de 1955 a été incluse dans les Statuts révisés du Canada de 1970 au c. U-2 que remplace maintenant la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* dont l'al. c) du par. (1) de l'art. 4 est également cité plus haut.

Appellant contends that s. 26(1)(d) of the *Act of 1955* and s. 4(1)(c) of the *Act of 1971* go beyond the power of Parliament to make laws relating to Unemployment Insurance in that they authorize the Unemployment Insurance Commission to include employment not under a contract of service in insurable employment. The main submissions advanced in support of that proposition, as I understand them, are as follows: the jurisdiction of Parliament under s. 91(2A) of the Constitution is limited by the insurance aspect of that jurisdiction; insurance necessarily involves an element of risk, that is the possibility of an event the occurrence or non-occurrence of which is beyond the control of the person insured; there is no risk of unemployment in the case of self-employed persons who alone decide whether they will continue to employ themselves; assuming there is a risk of unemployment in their case, it is not an insurable risk as they have such control over their own activity that it is impossible to determine when they are employed or unemployed with the precision required for the operation of a plan which undertakes to make payments in times of unemployment; the only way to determine the jurisdiction of Parliament with any degree of accuracy is to confine it to insurance against the unemployment of employees under a contract of service; to hold otherwise would empower Parliament to move into the fields of unemployment assistance, minimum wage maintenance and other areas of social security reserved to the provinces; appellant's position is reinforced, as it contends, by the fact that the *Employment and Social Insurance Act, 1935* (Can.), c. 38, declared *ultra vires* by this Court and by the Judicial Committee, and re-enacted under a different title after the 1940 constitutional amendment, covered only employees under a contract of service; similarly, a contemporaneous British Statute such as the *Act to consolidate the Unemployment Insurance Acts, 1920 to 1934*, (1935) 25 Geo. V, c. 8 clearly distinguished between unemployment insurance, which was limited to covering employees under a contract of service, and unemployment assistance; the wording of s. 91(2A) of the *British North America Act, 1867* is indicative of the intent to limit the jurisdiction of

L'appelante soutient que l'al. d) du par. (1) de l'art. 26 de la *Loi de 1955* et l'al. c) du par. (1) de l'art. 4 de la *Loi de 1971* outrepassent le pouvoir du Parlement de légiférer relativement à l'assurance-chômage parce qu'ils permettent à la Commission d'assurance-chômage d'inclure dans les emplois assurables un emploi qui ne relève pas d'un contrat de service. Les principaux arguments avancés à l'appui de cette thèse sont, me semble-t-il, les suivants: la compétence du Parlement en vertu du par. (2A) de l'art. 91 de la Constitution est limitée à l'aspect assurance de ce pouvoir; or, l'assurance implique nécessairement un élément de risque, c'est-à-dire la possibilité qu'un événement survienne ou ne survienne pas indépendamment de la volonté de la personne assurée; il n'existe aucun risque de chômage dans le cas des personnes établies à leur propre compte qui décident seules de continuer à travailler à leur compte; en supposant qu'il existe un risque de chômage dans leur cas, il ne s'agit pas d'un risque assurable puisqu'elles règlent leurs activités à un tel point qu'il est impossible de déterminer avec la précision que requiert l'administration d'un système créé en vue d'effectuer des versements en cas de chômage, à quel moment elles travaillent et à quel moment elles ne travaillent plus; la seule façon de définir avec une certaine précision le pouvoir du Parlement est de le limiter à l'assurance, en cas de chômage, d'employés liés par un contrat de service; conclure autrement autoriserait le Parlement à s'ingérer dans les domaines d'assistance-chômage, de réglementation du salaire minimum et dans d'autres aspects de la sécurité sociale du ressort des provinces; l'appelante prétend que sa thèse est renforcée du fait que la *Loi sur le placement et les assurances sociales, 1935* (Can.), c. 38, jugée *ultra vires* par cette Cour et par le Comité judiciaire, et promulguée de nouveau sous un titre différent après la modification constitutionnelle de 1940, ne s'appliquait qu'aux employés liés par un contrat de service; de même une loi britannique contemporaine comme l'*Act to consolidate the Unemployment Insurance Acts, 1920 to 1934*, (1935) 25 Geo. V, c. 8, établissait clairement une distinction entre l'assurance-chômage, qui ne s'appliquait qu'aux employés liés par un contrat de

Parliament to the first category.

Even if one accepts, as I am prepared to do, appellant's contention to the effect that the jurisdiction of Parliament under s. 91(2A) of the Constitution, considered apart from other powers of Parliament, must be qualified by an insurance aspect, it does not at all follow, in my view, that self-employed persons can never incur any insurable risk of unemployment or that in enacting s. 26(1)(d) of the *Act* of 1955 and s. 4(1)(c) of the *Act of 1971*, Parliament has deviated from the insurance approach.

In *Scheer Ltd.*, (at p. 1054), Spence J., had already noted 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 in that employment is similar to the nature of the work performed by persons engaged in insurable employment".

The limits of s. 4(1)(c) of the *Act of 1971* would appear to be even more strict as similarity in the terms and conditions of service are also required. In this respect, s. 4(1)(c) resembles s. 14A added to the old act in 1946 by 10 Geo. VI, c. 68. It has not been argued that, for the purpose of this case, anything turns on the difference in wording between s. 26(1)(d) of the *Act* of 1955 and s. 4(1)(c) of the *Act of 1971*. But the limited extent of both enactments expresses the will of Parliament to continue the scheme of the Acts which remains generally directed at persons under a contract of service. In order to avoid paying contributions under the Acts, some persons might however elect to give to their contractual relationships a form other than that of a contract of service; the impugned enactments, in so far as they enable the Unemployment Insurance Commission to reach such persons, pertain to the category of enforcement provisions and are clearly *intra vires*. But, even leaving out of account any possible intention to evade the Acts, if conditions become such that those who have a contract of employment to per-

service, et l'assistance-chômage; le libellé du par. (2A) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, dénote l'intention de restreindre la compétence du Parlement à la première catégorie.

Même si l'on accepte, comme je suis disposé à le faire, la prétention de l'appelante selon laquelle la compétence du Parlement en vertu du par. (2A) de l'art. 91 de la Constitution, isolée des autres pouvoirs du Parlement, doit être limitée par un aspect assurance, il ne s'ensuit pas, à mon avis, que les personnes établies à leur propre compte n'encourent jamais de risque assurable de chômage ou qu'en édictant l'al. d) du par. (1) de l'art. 26 de la *Loi* de 1955 et l'al c) du par. (1) de l'art. 4 de la *Loi de 1971*, le Parlement s'est éloigné du cadre de l'assurance.

Dans l'arrêt *Scheer Ltd.*, le juge Spence soulignait que (à la p. 1054):

«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».

Les limites imposées par l'al. c) du par. (1) de l'art. 4 de la *Loi de 1971* semblent être encore plus rigoureuses car il doit exister une similitude quant aux modalités des services rendus. A ce sujet, l'al. c) du par. (1) de l'art. 4 se compare à l'art. 14A ajouté à l'ancienne loi en 1946 par 10 Geo. VI, c. 68. On n'a pas avancé que, aux fins de la présente affaire, la différence entre le libellé de l'al. d) du par. (1) de l'art. 26 de la *Loi* de 1955 et celui de l'al. c) du par. (1) de l'art. 4 de la *Loi de 1971* revêtait une importance particulière. Cependant, la portée limitée de ces deux dispositions reflète l'intention du Parlement de maintenir les lois dans la même optique, à savoir de ne viser, en règle générale, que les personnes liées par un contrat de service. Toutefois, pour éviter de verser des cotisations conformément à la législation, il est possible que certaines personnes décident de donner à leur relation contractuelle une forme autre que le contrat de service; les dispositions contestées, en ce qu'elles permettent à la Commission d'assurance-chômage d'assujettir ces personnes, appartiennent à la catégorie des dispositions relatives à l'exécu-

form a given type of work find themselves unemployed, it is most likely that those who perform the same type of work, although they be self-employed, will also find themselves out of work because of the same conditions. It is mainly to protect the latter against this risk of unavailability of work and involuntary idleness that the Acts are extended. Whether they be self-employed or employed under a contract of service, taxi drivers and bus drivers for instance are exposed to the risk of being deprived of work. This risk is, in my opinion, an insurable one, at least under a scheme of compulsory public insurance which was never expected to function on a strict actuarial basis provided it generally conformed to the nature of an insurance scheme, including protection against risk and a system of contributions.

A cardinal principle of both the *Act* of 1955 (ss. 59 and 60) and the *Act* of 1971 (ss. 40 and 41) is that the loss of employment which is insured against be involuntary; claimants are disqualified if they lose their employment by reason of their own misconduct, if they voluntarily leave their employment without cause or if they neglect to avail themselves of an opportunity for suitable employment. The two impugned enactments, as I read them, are subject to that principle and, accordingly, persons whose employment is included in insurable employment although they are not employed under a contract of service are not entitled to benefits if their idleness is voluntary or, in other words, if their unemployment is not the result of the risk insured against. Penalties can also be imposed upon those who obtain benefits without being entitled to them. In my view, the complexities possibly involved in applying the law to those whose employment is not under a contract of service do not of themselves make the law *ultra vires*.

That the scheme contemplated by the two Acts is of a contributory nature has not been denied or discussed in the case at bar where the very object

tion des lois et sont de toute évidence *intra vires*. Cependant, même en écartant toute intention de se soustraire aux lois, si les conditions qui prévalent sont telles que ceux qui sont embauchés par contrat pour exécuter un travail donné sont réduits au chômage, il est de plus probable que ces mêmes conditions privent de travail ceux qui accomplissent le même genre de tâche, mais à leur compte. C'est principalement dans le but de protéger ces derniers du risque de manquer de travail et d'être contraints à l'inactivité que la portée de la législation a été élargie. Qu'ils travaillent à leur propre compte ou en vertu d'un contrat de service, les conducteurs de taxi et d'autobus par exemple sont exposés au risque de manquer de travail. A mon avis, c'est là un risque assurable, du moins dans le cadre d'une assurance publique obligatoire qui n'a pas été conçue pour être appliquée selon de rigoureux principes actuariels, pourvu qu'elle respecte en gros la nature d'un système d'assurance, y compris la protection contre le risque et un régime de cotisations.

Un principe fondamental de la *Loi* de 1955 (art. 59 et 60) et de la *Loi* de 1971 (art. 40 et 41) est que la perte de l'emploi couvert par l'assurance doit être involontaire; les prestataires sont exclus du bénéfice des prestations s'ils perdent leur emploi par suite de leur propre inconduite, s'ils quittent volontairement leur emploi sans justification ou s'ils négligent de profiter d'une occasion d'obtenir un emploi convenable. Les deux dispositions contestées sont, à mon avis, assujetties à ce principe et, en conséquence, les personnes dont l'emploi est assurable, même si elles ne travaillent pas en vertu d'un contrat de service, n'ont pas droit aux prestations si leur inactivité est volontaire ou, en d'autres termes, si leur chômage ne résulte pas du risque couvert par l'assurance. Des amendes peuvent également être imposées à ceux qui touchent des prestations sans y avoir droit. A mon avis, les difficultés éventuelles à appliquer les dispositions législatives à ceux dont l'emploi ne dépend pas d'un contrat de service ne rendent pas en elles-mêmes les dispositions *ultra vires*.

Le fait que le régime prévu par les deux lois soit de nature contributive n'a pas été nié ni discuté en l'espèce alors que l'objet même du litige concerne

of the litigation is the levying of contributions allegedly owed by Appellant. It cannot therefore be argued, for the purpose of this case at least, that Parliament purported to enter the field of free unemployment assistance. The question might conceivably arise as to whether there is a point at which the scheme would cease to be an insurance scheme because the unemployment insurance fund or the unemployment insurance account are no longer substantially fed by contributions. This question has not been raised.

It is quite true that the old Canadian Act, the re-enactment of which was made possible after the amendment of the Constitution, together with contemporaneous British legislation relating to unemployment insurance, were strictly limited to the coverage of persons employed under a contract of service. But this simply happened to represent the legislative policy of the time, and it was perhaps easier to administer. Legislative history provides a starting point which may prove helpful in ascertaining the nature of a given legislative competence; but, as is shown by the history of legislation relating to bankruptcy and insolvency and by the interpretation of the jurisdiction of Parliament in this matter, it is seldom conclusive as to the scope of that competence for legislative competence is essentially dynamic.

It is true also that the Judicial Committee found the *Unemployment and Social Insurance Act*, 1935 *ultra vires* of Parliament because it interfered with the contract of service as well as with insurance. That happened to be the case under that legislation. However as was pointed out by Spence J., in *Scheer Ltd.*, (at p. 1052):

I find nothing . . . 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*.

la perception des cotisations qui seraient dues par l'appelante. On ne peut donc prétendre, du moins aux fins de ce litige, que le Parlement entendait s'ingérer dans le domaine de l'assistance-chômage gratuite. On pourrait se demander si le régime cesserait d'être un régime d'assurance si la caisse d'assurance-chômage, ou le compte d'assurance-chômage, ne recevait plus suffisamment de cotisations. Cette question n'a pas été soulevée.

Il est tout à fait exact que l'ancienne loi canadienne, qui put être de nouveau promulguée à la suite de la modification de la Constitution, et la législation britannique de l'époque portant sur l'assurance-chômage s'appliquaient strictement aux personnes employées en vertu d'un contrat de service. Mais cela reflétait tout simplement l'intention du législateur de l'époque et représentait peut-être des avantages administratifs. L'historique d'une législation fournit un point de départ qui peut s'avérer utile à la détermination de la nature d'une compétence législative particulière; mais, comme le révèlent l'historique de la législation relative à la faillite et à l'insolvabilité et l'interprétation de la compétence du Parlement dans ce domaine, elle est rarement décisive quant à l'étendue de cette compétence car la compétence législative est essentiellement dynamique.

Il est également vrai que le Comité judiciaire a jugé la *Loi sur le placement et les assurances sociales*, 1935, *ultra vires* du Parlement parce qu'elle portait atteinte au contrat de service et à l'assurance. C'était l'effet de cette loi particulière. Cependant, comme l'a souligné le juge Spence dans l'arrêt *Scheer Ltd.* (à la p. 1052):

. . . 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*.

If one comes to the conclusion, as I do, that s. 26(1)(d) of the *Act* of 1955 and s. 4(1)(c) of the *Act of 1971*, are true unemployment insurance legislation, their constitutional validity is not affected by the fact that they affect civil rights other than those which are governed by a contract of service.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montreal.

Solicitor for the respondent: D. S. Thorson, Ottawa.

Solicitors for the intervenor: Burke-Robertson, Chadwick & Ritchie, Ottawa.

Si l'on conclut, comme je le fais, que l'al. d) du par. (1) de l'art. 26 de la *Loi* de 1955 et l'al. c) du par. (1) de l'art. 4 de la *Loi de 1971*, constituent une véritable législation sur l'assurance-chômage, leur validité constitutionnelle n'est pas amoindrie du fait qu'ils touchent des droits civils autres que ceux régis par un contrat de service.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

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

Procureur de l'intimé: D. S. Thorson, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant: Burke-Robertson, Chadwick & Ritchie, Ottawa.