

**Dennis Hills et al. Appellants**

v.

**The Attorney General of Canada Respondent**

INDEXED AS: HILLS v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

File No.: 19094.

1987: October 7; 1988: March 24.

Present: Dickson C.J. and Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.

**ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL**

*Unemployment insurance — Labour disputes — Unemployment due to a work stoppage — Claimant not a member of the striking local but a member of another local of the same union — Portion of claimant's mandatory union dues deducted prior to the strike diverted by the union to International Union's strike fund — Fund used to pay strikers at claimant's place of work — Whether claimant was financing the labour dispute — Whether claimant entitled to unemployment insurance benefits — Meaning of the word "financing" in s. 44(2)(a) of the Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48.*

Appellant, a member of Local 7484 of the United Steelworkers, was laid-off as a result of a strike by employees of the same company represented by Local 6399 of the same union. Local 7484 and its members were not involved in the labour dispute and had no direct interest in it. Under the collective agreement between his employer and his local, appellant was required to pay union dues, part of which were remitted by the local union to the International Union and placed by the latter in its strike fund. During the work stoppage, the International Union paid strike pay to the Local 6399 strikers. While out of work, appellant applied for unemployment insurance benefits. Under section 44(2)(a) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, an employee who has lost his employment by reason of a stoppage of work attributable to a labour dispute is entitled to unemployment insurance benefits if he proves that "he is not participating in or financing or directly interested in the labour dispute that caused the stoppage of work". The Unemployment Insurance Commission denied appellant's application and the Board of Referees dismissed his appeal holding that the appellant was unable to establish that he was not "financing" the

**Dennis Hills et autres Appelants**

ç.

**Le procureur général du Canada Intimé**

*a* RÉPERTORIÉ: HILLS c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Nº du greffe: 19094.

*b* 1987: 7 octobre; 1988: 24 mars.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson, La Forest et L'Heureux-Dubé.

**c EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

*Assurance-chômage — Conflit collectif — Chômage dû à un arrêt de travail — Prestataire n'appartenant pas à la section locale en grève mais membre du même syndicat international que les grévistes — Partie des cotisations syndicales obligatoires du prestataire déduites avant la grève affectée au fonds de grève du syndicat international — Fonds utilisé pour verser des allocations aux grévistes au lieu de travail du prestataire — Le prestataire finance-t-il le conflit collectif? — Le prestataire est-il admissible aux prestations d'assurance-chômage? — Sens du mot «finance» à l'art. 44(2)a de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48.*

*f* L'appelant, membre de la section locale 7484 des Métallurgistes unis, a été mis à pied par suite d'une grève d'employés de la même compagnie représentés par la section locale 6399 du même syndicat. La section locale 7484 et ses membres ne participaient pas au conflit collectif et n'y étaient pas directement intéressés. Aux termes de la convention collective en vigueur entre son employeur et sa section locale, l'appelant était tenu de payer une cotisation syndicale, dont une partie était envoyée par la section locale au syndicat international

*h* qui la déposait dans son fonds de grève. Au cours de l'arrêt de travail, le syndicat international a payé des allocations de grève aux grévistes de la section locale 6399. Pendant qu'il se trouvait sans travail, l'appelant a fait une demande de prestations d'assurance-chômage.

*i* Suivant l'al. 44(2)a de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, un employé qui a perdu son emploi du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif a droit aux prestations d'assurance-chômage s'il prouve «qu'il ne participe pas au conflit collectif qui a causé l'arrêt du travail, qu'il ne le finance pas et qu'il n'y est pas directement intéressé». La Commission d'assurance-chômage a rejeté la demande de l'appelant et son appel de

j

labour dispute. In its decision, the Board relied solely on the fact that union dues which had been remitted prior to the strike by the appellant formed part of a common fund out of which strike pay was issued. Both the Umpire and the Federal Court of Appeal affirmed the Board's decision. This appeal is to determine whether the mandatory payment by an employee of union dues, part of which were diverted to a strike fund handled by the International Union, constitutes "financing . . . the labour dispute that caused the stoppage of work", and accordingly disentitles such employee of the benefits provided for in the Act during his unemployment due to a strike by another local of the same union.

*Held* (Beetz, McIntyre and Lamer JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

*Per* Dickson C.J. and Wilson, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.: Section 44(2)(a) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* was not designed to deprive innocent victims of a labour dispute of the benefits of the Act but only the claimants who took an active role in the labour dispute at the place of employment or contributed to it freely and voluntarily. Indeed, the word "financing" used in s. 44(2)(a) implies a meaningful connection between the payment and the dispute and requires an active and voluntary involvement by the claimant. In the circumstances of this case, the claimant was not "financing" the labour dispute at his place of employment within the meaning of s. 44(2)(a). The claimant had no choice but to pay his dues and had no voice in the decision of the International Union to finance the strike. The strike fund, handled by the International Union, was established by the union, not the claimant, and the union was neither the agent nor the mandatory of the employees. The claimant did not pay his union dues in order to finance the strike of the employees represented by another local but rather to insure membership in good standing in his local, continued service from local executives, and strike payments if his local were to decide to go on a lawful strike. The claimant would have been entitled to unemployment insurance benefits had the strike fund been administered by the local union or a financial institution rather than the International Union. The legislature cannot have intended disentitlement to be dependent upon such a trivial fact.

cette décision a été rejeté par le conseil arbitral, qui a conclu que l'appelant n'avait pu prouver qu'il ne finançait pas le conflit collectif. La décision du conseil arbitral avait pour seul fondement le fait que les cotisations syndicales versées par l'appelant antérieurement à la grève faisaient partie d'un fonds commun utilisé pour payer des allocations de grève. Tant le juge-arbitre que la Cour d'appel fédérale ont confirmé la décision du conseil arbitral. Le pourvoi vise à déterminer si le précompte obligatoire des cotisations syndicales d'un employé, dont une partie est affectée à un fonds de grève géré par le syndicat international, vient «financer le conflit collectif qui a causé l'arrêt du travail» et prive en conséquence cet employé des prestations prévues par la loi pendant qu'il se trouve en chômage par suite d'une grève déclenchée par une autre section locale du même syndicat.

*Arrêt* (les juges Beetz, McIntyre et Lamer sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

d Le juge en chef Dickson et les juges Wilson, La Forest et L'Heureux-Dubé: L'alinéa 44(2)a de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* n'est pas censé priver des prestations prévues par la Loi les victimes innocentes d'un conflit collectif. Il s'applique uniquement aux prestataires qui participent directement au conflit collectif ayant lieu à l'endroit où ils travaillent ou qui y contribuent librement et volontairement. De fait, le mot «finance» employé à l'al. 44(2)a implique l'existence d'un lien réel entre le paiement et le conflit collectif et exige une participation active et volontaire par le prestataire. En l'espèce, le prestataire n'a pas financé le conflit collectif à son lieu de travail au sens de l'al. 44(2)a. Le prestataire ne pouvait faire autrement que de payer ses cotisations et il n'a eu aucun mot à dire dans la décision du e syndicat international de financer la grève. Le fonds de grève est géré par le syndicat international et a été constitué par celui-ci, non pas par le prestataire. Le syndicat n'est ni le mandataire ni l'agent des employés. Si le prestataire a payé ses cotisations syndicales, ce f n'était pas pour financer la grève des employés représentés par une autre section locale, mais plutôt pour s'assurer la qualité de membre en règle de sa propre section locale, pour pouvoir continuer à bénéficier des services des dirigeants syndicaux locaux et pour obtenir des i allocations de grève au cas où sa section locale déciderait de déclencher une grève légale. Le prestataire aurait eu droit aux prestations d'assurance-chômage si le fonds de grève avait été administré par la section locale ou par une institution financière plutôt que par le syndicat j international. Le législateur n'a pas pu vouloir que l'inadmissibilité aux prestations soit fonction d'un fait aussi insignifiant.

The interpretation of the word "financing", according to its natural meaning, as requiring a voluntary contribution on the part of the union member is substantiated by the historical context. The original "financing" provision, enacted in 1935 and re-enacted in 1940, was drafted at a time when very different social conditions prevailed, particularly in the area of labour relations. At the time, labour unions were purely voluntary organizations. Individuals would join unions on a voluntary basis and would make their financial contributions in the same manner. They were therefore presumed to be intentionally financing the union's activities within the meaning of the disentitlement provision. While this interpretation today may appear to deprive the term of much of its application, this is merely a historical contingency which does not entail a conclusion that such an interpretation is unwarranted.

Apart from the ordinary meaning of the words, the focus of s. 44(2)(a) is on the individual claimant, not the union, and the meaning of "financing" flows from the context of which the statute's purpose is an integral element. While section 44 may be open to a broad interpretation of "financing", the purpose of the section (to disentitle strikers from benefits) as well as the purpose of the Act as a whole (to provide benefits to involuntarily unemployed persons) dictate that a narrow interpretation be given to the disentitlement provisions of that section. Any doubt should be resolved in favour of the claimant. Finally, an interpretation consistent with the values embodied in the *Charter*—namely, freedom of association—must be given preference to an interpretation which would run contrary to those values. A claimant should not be penalized for belonging to an international union.

*Per Beetz, McIntyre and Lamer JJ. (dissenting):* By contributing to the strike fund, appellant financed the labour dispute within the meaning of s. 44(2)(a) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. The verb "finance" is clear and in no sense confusing. It means "obtaining the capital necessary to operate" or "paying, providing money". Under section 44(2)(a), a person who finances a labour dispute is a person who provides money to assist in starting and sustaining a work stoppage. It does not matter whether this monetary contribution is made to "finance" a particular labour dispute or in anticipation of a possible strike. It is also irrelevant whether the contributions are paid into a common strike fund. In all cases, the ordinary meaning of the verb "finance" must prevail. Moreover, the choice of language used in

L'interprétation du mot «finance» comme signifiant normalement qu'il faut une contribution voulue et délibérée de la part du syndiqué est justifiée par le contexte historique. La disposition initiale relative au financement, adoptée en 1935 puis adoptée de nouveau en 1940, a été rédigée à une époque où la situation sociale était très différente, particulièrement dans le domaine des relations de travail. À cette époque, les syndicats étaient des organisations purement volontaires. Les gens adhéraient volontairement à un syndicat et versaient de la même façon leurs contributions financières. On présumait donc qu'ils finançaient délibérément les activités du syndicat, au sens de la disposition relative à l'exclusion du bénéfice des prestations. Quoique cette interprétation puisse sembler dépouiller ce terme d'une bonne partie de son sens, ce n'est là qu'un événement historique qui n'exige pas de conclure qu'une telle interprétation est injustifiée.

Indépendamment du sens courant des mots employés, c'est le prestataire individuel et non pas le syndicat qui est visé par l'al. 44(2)a) et le sens du mot «finance» découle du contexte, dont l'objet de la loi fait partie intégrante. Quoique le mot «finance» figurant à l'art. 44 puisse admettre une interprétation large, l'objet de l'article (c'est-à-dire rendre les grévistes inadmissibles aux prestations) ainsi que l'objet de la Loi dans son ensemble (c'est-à-dire fournir des prestations aux personnes qui se trouvent involontairement sans emploi) commandent une interprétation restrictive des dispositions de cet article qui prévoient l'inadmissibilité aux prestations. Le prestataire doit recevoir le bénéfice de tout doute. Finalement, une interprétation qui est compatible avec les valeurs consacrées dans la *Charte*, et notamment avec celle de la liberté d'association, doit l'emporter sur une interprétation qui leur serait contraire. Un prestataire ne doit pas être pénalisé du fait qu'il appartient à un syndicat international.

*Les juges Beetz, McIntyre et Lamer (dissidents):* L'appelant, en contribuant au fonds de grève, a financé le conflit collectif au sens de l'al. 44(2)a) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Le verbe «financer» est un terme clair qui ne prête pas à confusion. Il signifie «procurer les capitaux nécessaires au fonctionnement de» ou «fournir des fonds». En vertu de l'al. 44(2)a), celui qui finance un conflit collectif désigne donc celui qui procure les sommes nécessaires à la mise en œuvre et au maintien d'un arrêt de travail. Que cette contribution monétaire soit faite en vue de «financer» un conflit de travail particulier ou en prévision d'une grève éventuelle importe peu. Que les cotisations soient versées dans un fonds de grève commun n'est pas non plus pertinent. Dans tous les cas, le sens courant du verbe «financer»

s. 44(2)(a) reinforces this conclusion. While the verb "participate" inevitably implies an active and personal role in the ongoing labour dispute and the adverb "directly", which qualifies the nature of the claimant's interest, establishes an actual link between him and the dispute, it is impossible to find in the word "finance" used by itself a requirement of active and personal participation or a direct link between the claimant's contribution and the immediate labour dispute.

The use of the verb "finance" in the present tense in s. 44(2)(a) does not necessarily imply an actual link between the financing and the strike. The use of the present is recommended in the drafting of legislation. This drafting technique does not lead to the conclusion that an employee is financing a labour dispute solely where he makes a financial contribution while the strike is in progress.

Finally, although Parliament has frequently amended the unemployment insurance legislation to take account of the ongoing evolution in the field of labour relations, the wording of s. 44(2)(a) has received little or no alteration since the adoption of *The Unemployment Insurance Act, 1940*. Contributions to strike funds were probably voluntary at the time but that does not mean that the scope of the word "finance" is limited to this particular situation. The fact that, despite the changes that have occurred in the working world, Parliament has not limited the application of a word with a general meaning indicates that it intended to cover all situations that the word might apply to. The fact that there has been no legislative intervention since the judgment in *McKinnon*, [1977] 2 F.C. 569 (C.A.), as to the meaning of the word "finance", is very significant in this respect.

## Cases Cited

By L'Heureux-Dubé J.

**Overturned:** *McKinnon v. The Honourable Mr. Justice Dubé*, [1977] 2 F.C. 569; **considered:** *General Motors Corp. v. Bowling*, 426 N.E.2d 1210 (1981); **referred to:** *Outboard, Marine & Mfg. Co. v. Gordon*, 87 N.E.2d 610 (1949); *Watt v. Lord Advocate*, [1979] S.C. 120; *Reference re The Employment and Social Insurance Act*, [1936] S.C.R. 427, aff'd [1937] A.C. 355; *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2; *Canadian Pacific Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 S.C.R. 678; *In re McKay* (1946), 53 Man. R. 364; *Salomon v. Salomon & Co.*, [1897] A.C. 22; *Pfizer Co. v. Deputy Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 456; *Grey v. Pearson* (1857),

doit prévaloir. D'ailleurs, le choix des termes que l'on retrouve à l'al. 44(2)a) milite en faveur de cette conclusion. Alors que le verbe «participer» sous-entend inévitablement un rôle actif et personnel dans le conflit de travail en cours et que l'adverbe «directement», qui qualifie la nature de l'intérêt du prestataire, établit forcément un lien réel entre ce dernier et le conflit, il est impossible de déceler, dans le terme «financer» employé seul, une exigence de participation active et personnelle ou de lien direct entre la contribution du prestataire et le conflit de travail immédiat.

L'emploi, à l'al. 44(2)a), du verbe «financer» au temps présent n'implique pas nécessairement un lien réel entre le financement et la grève. L'usage du présent est recommandé dans la formulation des textes de loi. Cette technique de rédaction ne peut amener à conclure qu'un salarié finance un conflit de travail seulement s'il apporte une aide financière pendant la durée de la grève.

En dernier lieu, bien que le législateur ait fréquemment modifié la législation sur l'assurance-chômage pour tenir compte de l'évolution constante que connaît le domaine des relations de travail, le texte de l'al. 44(2)a) n'a subi presque aucune modification depuis l'adoption de la *Loi de 1940 sur l'assurance-chômage*. Le fait que les contributions aux fonds de grève étaient, à l'époque, probablement volontaires ne signifie pas que la portée du terme «finance» se limite à cette situation particulière. Le fait que malgré les changements survenus dans le monde du travail, le législateur n'a pas limité l'application d'un mot de portée générale indique qu'il entendait viser toutes les situations que ce terme peut englober. D'ailleurs, l'absence d'intervention du législateur depuis la décision rendue dans l'affaire *McKinnon*, [1977] 2 C.F. 569 (C.A.), relative au sens du mot «finance», est fort significative à cet égard.

## Jurisprudence

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

**Arrêt écarté:** *McKinnon c. L'Honorable juge Dubé*, [1977] 2 C.F. 569; **arrêt examiné:** *General Motors Corp. v. Bowling*, 426 N.E.2d 1210 (1981); **arrêts mentionnés:** *Outboard, Marine & Mfg. Co. v. Gordon*, 87 N.E.2d 610 (1949); *Watt v. Lord Advocate*, [1979] S.C. 120; *Reference re The Employment and Social Insurance Act*, [1936] R.C.S. 427, conf. [1937] A.C. 355; *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2; *Canadien Pacifique Ltée c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 R.C.S. 678; *In re McKay* (1946), 53 Man. R. 364; *Salomon v. Salomon & Co.*, [1897] A.C. 22; *Pfizer Co. c. Sous-ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 456; *Grey v. Pearson* (1857), 6

6 H.L. Cas. 60; *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. Compagnie Paquet Ltée*, [1959] S.C.R. 206; *McGavin Toastmaster Ltd. v. Ainscough*, [1976] 1 S.C.R. 718; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110; *International Longshoremen's Association, Local 273 v. Maritime Employers' Association*, [1979] 1 S.C.R. 120; *Re Patterson & Nanaimo Dry Cleaning & Laundry Workers Union, Local No. 1*, [1947] 4 D.L.R. 159.

By Lamer J. (dissenting)

*McKinnon v. The Honourable Mr. Justice Dubé*, [1977] 2 F.C. 569; *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2.

#### Statutes and Regulations Cited

*Act to amend The Unemployment Insurance Act, 1940*, S.C. 1946, c. 68, s. 7.

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 2(d).

*Constitution Act, 1867*, s. 91.2A.

*Employment and Social Insurance Act*, S.C. 1935, c. 38.

*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

*Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228.

*National Employment Commission Act*, 1936, S.C. 1936, c. 7, preamble.

*National Insurance Act*, 1911 (U.K.), 1 & 2 Geo. 5, c. 55, ss. 87, 107.

*Rights of Labour Act*, R.S.O. 1970, c. 416, s. 3(2).

*Unemployment Insurance Act*, S.C. 1955, c. 50, ss. 2(j), 63.

*Unemployment Insurance Act*, 1920 (U.K.), 10 & 11 Geo. 5, c. 30, s. 8.

*Unemployment Insurance Act*, 1927 (U.K.), 17 & 18 Geo. 5, c. 30, s. 6.

*Unemployment Insurance Act*, 1935 (U.K.), 25 Geo. 5, c. 8, s. 26.

*Unemployment Insurance Act*, 1940, S.C. 1940, c. 44, s. 43.

*Unemployment Insurance Act*, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 44.

*Unemployment Insurance (No. 2) Act*, 1924 (U.K.), 14 & 15 Geo. 5, c. 30, s. 4.

*Wagner Act*, 49 Stat. 449.

*Wartime Labour Relations Regulations*, P.C. 1003, February 17, 1944.

#### Authors

Abella, Irving. *The Canadian Labour Movement, 1902-1960*. Ottawa: Canadian Historical Association, 1975.

Adams, George W. *Canadian Labour Law*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1985.

H.L. Cas. 60; *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. Compagnie Paquet Ltée*, [1959] R.C.S. 206; *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110; *Association internationale des débardeurs, section locale 273 c. Association des employeurs maritimes*, [1979] 1 R.C.S. 120; *Re Patterson & Nanaimo Dry Cleaning & Laundry Workers Union, Local No. 1*, [1947] 4 D.L.R. 159.

Citée par le juge Lamer (dissident)

*McKinnon c. L'Honorable juge Dubé*, [1977] 2 C.F. 569; *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2.

#### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 2d).

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91.2A.

*d Loi de 1940 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1940, chap. 44, art. 43.

*Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 44.

*e Loi modifiant la Loi de 1940 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1946, chap. 68, art. 7.

*Loi sur l'assurance-chômage*, S.C. 1955, chap. 50, art. 2e), 63.

*Loi sur la Commission nationale de placement*, 1936, S.C. 1936, chap. 7, préambule.

*f Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> supp.), chap. 10, art. 28.

*Loi sur le placement et les assurances sociales*, S.C. 1935, chap. 38.

*Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1980, chap. 228.

*g National Insurance Act*, 1911 (R.-U.), 1 & 2 Geo. 5, chap. 55, art. 87, 107.

*Règlements des Relations ouvrières en temps de guerre*, C.P. 1003, 17 février 1944.

*Rights of Labour Act*, R.S.O. 1970, chap. 416, art. 3(2).

*h Unemployment Insurance Act*, 1927 (R.-U.), 17 & 18 Geo. 5, chap. 30, art. 6.

*Unemployment Insurance Act*, 1935 (R.-U.), 25 Geo. 5, chap. 8, art. 26.

*Unemployment Insurance (No. 2) Act*, 1924 (R.-U.), 14 & 15 Geo. 5, chap. 30, art. 4.

*Wagner Act*, 49 Stat. 449.

#### Doctrine citée

Abella, Irving. *Le mouvement ouvrier au Canada de 1902 à 1960*. Ottawa: Société historique du Canada, 1978.

Adams, George W. *Canadian Labour Law*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1985.

- Arthurs, Harry W., Donald D. Carter and Harry J. Glasbeek. *Labour Law and Industrial Relations in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1984.
- Carrothers, A. W. R., E. E. Palmer and W. B. Rayner. *Collective Bargaining Law in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1986.
- Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*. Translated by Katherine Lippel, John Philpot and Bill Schabas. Cowansville, Que.: Yvon Blais Inc., 1984.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Ephron, Susan H. "Redefining Neutrality: Alternative Interpretations of the Labor Dispute Disqualification in Unemployment Compensation" (1986), 8 *Comp. Lab. L.* 89.
- Grand Larousse de la langue française*, "financer". Paris: Librairie Larousse, 1973.
- Haggard, Thomas R. *Compulsory Unionism, the NLRB, and the Courts: A Legal Analysis of Union Security Agreements*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1977.
- Hickling, M. A. *Labour Disputes and Unemployment Insurance Benefits in Canada and England*. Don Mills, Ont.: CCH, 1975.
- Jamieson, Stuart. *Industrial Relations in Canada*. Toronto: MacMillan of Canada, 1957.
- Lesser, Leonard. "Labor Disputes and Unemployment Compensation" (1945), 55 *Yale L.J.* 167.
- Logan, H. A. *Trade Unions in Canada*. Toronto: MacMillan of Canada, 1948.
- McCormick, Thomas P. "Unemployment Compensation—An Examination of Wisconsin's "Active Progress" Labor Dispute Disqualification Provision," [1982] *Wis. L. Rev.* 907.
- Norris, Terry. "Dissociating from a Trade Dispute, and Claiming Unemployment Benefit" (1985), 135 *New L.J.* 967.
- Note. "Eligibility for Unemployment Benefits of Persons Involuntarily Unemployed Because of Labor Disputes" (1949), 49 *Colum. L. Rev.* 550.
- Petit Robert 1*, "financer". Paris: Le Robert, 1986.
- Shadur, Milton I. "Unemployment Benefits and the "Labor Dispute" Disqualification" (1950), 17 *U. Chi. L. Rev.* 294.
- Williams, Jerre S. "The Labor Dispute Disqualification—A Primer and Some Problems" (1955), 8 *Vand. L. Rev.* 338.
- APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal<sup>1</sup>, dismissing appellants' application under s. 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside the decision of an Umpire, CUB 8764, under the *Unemployment Insurance Act*, 1971.
- Arthurs, Harry W., Donald D. Carter and Harry J. Glasbeek. *Labour Law and Industrial Relations in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1984.
- Carrothers, A. W. R., E. E. Palmer and W. B. Rayner. *Collective Bargaining Law in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1986.
- Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais Inc., 1982.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- b Ephron, Susan H. «Redefining Neutrality: Alternative Interpretations of the Labor Dispute Disqualification in Unemployment Compensation» (1986), 8 *Comp. Lab. L.* 89.
- Grand Larousse de la langue française*, «financer». Paris: Librairie Larousse, 1973.
- c Haggard, Thomas R. *Compulsory Unionism, the NLRB, and the Courts: A Legal Analysis of Union Security Agreements*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1977.
- d Hickling, M. A. *Labour Disputes and Unemployment Insurance Benefits in Canada and England*. Don Mills, Ont.: CCH, 1975.
- Jamieson, Stuart. *Industrial Relations in Canada*. Toronto: MacMillan of Canada, 1957.
- e Lesser, Leonard. «Labor Disputes and Unemployment Compensation» (1945), 55 *Yale L.J.* 167.
- Logan, H. A. *Trade Unions in Canada*. Toronto: MacMillan of Canada, 1948.
- f McCormick, Thomas P. «Unemployment Compensation—An Examination of Wisconsin's "Active Progress" Labor Dispute Disqualification Provision», [1982] *Wis. L. Rev.* 907.
- Norris, Terry. «Dissociating from a Trade Dispute, and Claiming Unemployment Benefit» (1985), 135 *New L.J.* 967.
- g Note. «Eligibility for Unemployment Benefits of Persons Involuntarily Unemployed Because of Labor Disputes» (1949), 49 *Colum. L. Rev.* 550.
- h *Petit Robert 1*, «financer». Paris: Le Robert, 1986.
- Shadur, Milton I. «Unemployment Benefits and the "Labor Dispute" Disqualification» (1950), 17 *U. Chi. L. Rev.* 294.
- i Williams, Jerre S. «The Labor Dispute Disqualification—A Primer and Some Problems» (1955), 8 *Vand. L. Rev.* 338.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédéral<sup>1</sup>, qui a rejeté la demande des appellants fondée sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, visant à obtenir l'examen et l'annulation d'une décision, CUB 8764, rendue par un juge-arbitre en

<sup>1</sup> F.C.A., No. A-175-84, September 21, 1984.

<sup>1</sup> C.A.F., n° A-175-84, 21 septembre 1984.

Appeal allowed, Beetz, McIntyre and Lamer JJ. dissenting.

*Brian Shell*, for the appellants.

*J. E. Thompson*, for the respondent.

The judgment of Dickson C.J. and Wilson, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. was delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J.—The single issue in this appeal is the interpretation of s. 44 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48 ("the Act"), which reads:

44. (1) A claimant who has lost his employment by reason of a stoppage of work attributable to a labour dispute at the factory, workshop or other premises at which he was employed is not entitled to receive benefit until

(a) the termination of the stoppage of work,  
 (b) he becomes *bona fide* employed elsewhere in the occupation that he usually follows, or

(c) he has become regularly engaged in some other occupation,

whichever event first occurs.

(2) Subsection (1) is not applicable if a claimant proves that

(a) he is not participating in or financing or directly interested in the labour dispute that caused the stoppage of work; and

(b) he does not belong to a grade or class of workers that, immediately before the commencement of the stoppage, included members who were employed at the premises at which the stoppage is taking place and are participating in, financing or directly interested in the dispute.

(3) Where separate branches of work that are commonly carried on as separate businesses in separate premises are carried on in separate departments on the same premises, each department shall, for the purpose of this section, be deemed to be a separate factory or workshop.

(4) In this Act, "labour dispute" means any dispute between employers and employees, or between employees and employees, that is connected with the employment or non-employment, or the terms or conditions of employment, of any persons.

vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Pourvoi accueilli, les juges Beetz, McIntyre et Lamer sont dissidents.

a *Brian Shell*, pour les appellants.

*J. E. Thompson*, pour l'intimé.

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges Wilson, La Forest et L'Heureux-Dubé rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ—Ce pourvoi porte uniquement sur l'interprétation de l'art. 44 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48 («la Loi»). L'article 44 est ainsi rédigé:

44. (1) Un prestataire qui a perdu son emploi du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif à l'usine, à l'atelier ou en tout autre local où il exerçait un emploi n'est pas admissible au bénéfice des prestations tant que ne s'est pas réalisée l'une des éventualités suivantes, à savoir:

a) la fin de l'arrêt du travail,  
 b) son engagement de bonne foi à un emploi exercé ailleurs dans le cadre de l'occupation qui est habituellement la sienne,  
 c) le fait qu'il s'est mis à exercer quelque autre occupation d'une façon régulière.

f (2) Le paragraphe (1) n'est pas applicable si le prestataire prouve

a) qu'il ne participe pas au conflit collectif qui a causé l'arrêt du travail, qu'il ne le finance pas et qu'il n'y est pas directement intéressé; et

g b) qu'il n'appartient pas au groupe de travailleurs de même classe ou de même rang dont certains membres exerçaient, immédiatement avant le début de l'arrêt du travail, un emploi à l'endroit où s'est produit l'arrêt du travail et participent au conflit collectif, le financent ou y sont directement intéressés.

i (3) Lorsque des branches d'activités distinctes qui sont ordinairement exercées en tant qu'entreprises distinctes dans des locaux distincts, sont exercées dans des services différents situés dans les mêmes locaux, chaque service est censé, aux fins du présent article, être une usine ou un atelier distincts.

j (4) Dans la présente loi, «conflit collectif» désigne tout conflit, entre employeurs et employés ou entre employés, qui se rattache à l'emploi ou aux modalités d'emploi de certaines personnes ou au fait qu'elles ne sont pas employées.

More particularly, the dispute centers on s. 44(2)(a) of the Act and the interpretation of the word "financing" therein. A crucial feature is the mandatory payment by an employee of union dues, part of which were diverted to a strike fund handled by the International Union. This was found to constitute "financing . . . the labour dispute that caused the stoppage of work" and accordingly to disentitle such employee from receiving the benefits provided for in the Act during his unemployment due to a strike by another local of the same union.

### Facts

The facts are not contested and are stated in the appellant's factum as follows:

The Applicant Dennis Hills (hereinafter referred to as the "Applicant") was employed by C.E. Tyler Company of Canada Limited (hereinafter referred to as the "Employer"), as a shipping clerk in its office. Office employees employed by C.E. Tyler are represented by Local 7484 of the United Steelworkers of America, who [sic] pursuant to the laws of the Province of Ontario were [sic] recognized as the exclusive bargaining agent of all employees in the office unit. Local 7484 is an affiliated body chartered by the United Steelworkers of America (hereinafter referred to as "Local 7484").

As a result of the collective agreement entered into between the Employer and Local 7484, all employees including the Applicant in the office bargaining unit were required to have union dues deducted from their gross wages. Part of the union dues are remitted by the local union in accordance with the International Union's constitution are placed in a Strike and Defence Fund (the "Fund"). Pursuant to the constitution, money may be paid to employees on strike where the President of the International Union so approves.

C.E. Tyler Company of Canada at all material times also had a collective bargaining relationship with Local 6399, another chartered local of the United Steelworkers of America, with respect to all employees in the plant in their production operations.

On or about February 14, 1983, the plant employees represented by Local 6397 [sic] commenced a lawful strike. There is no relationship between Local 6397 [sic] and 7484, other than affiliation with the same international union. The decision to go on strike was taken

Plus particulièrement, l'al. 44(2)a) de la Loi et l'interprétation du mot «finance» y figurant sont au centre du débat. Le cœur du litige concerne le précompte obligatoire des cotisations syndicales d'un employé dont partie est affectée à un fonds de grève géré par le syndicat international. On a décidé que cela revenait à «finance[r]» le «conflit collectif qui a causé l'arrêt d[e] travail» et privait en conséquence l'employé en question des prestations prévues par la Loi pendant qu'il se trouvait en chômage à la suite d'une grève déclenchée par une autre section locale du même syndicat.

### Les faits

Les faits ne font l'objet d'aucune contestation et sont ainsi exposés dans le mémoire de l'appelant:

[TRADUCTION] Le requérant Dennis Hills (ci-après appelé le «requérant») travaillait en tant que commis à l'expédition aux bureaux de C.E. Tyler Company of Canada Limited (ci-après appelée «l'employeur»). Les employés de bureau au service de C.E. Tyler sont représentés par la section locale 7484 des Métallurgistes unis d'Amérique, qui était reconnue en vertu des lois de la province de l'Ontario comme l'agent de négociation exclusif de tous les employés de bureau en question. La section locale 7484 est un organisme affilié aux Métallurgistes unis d'Amérique (ci-après appelée la «section locale 7484»).

La convention collective conclue entre l'employeur et la section locale 7484 stipulait que tous les salariés inclus dans l'unité de négociation composée des employés de bureau, y compris le requérant, étaient assujettis au précompte obligatoire des cotisations syndicales sur le salaire brut. Conformément aux statuts du syndicat international, une partie des cotisations est versée par la section locale dans un fonds de grève (le «fonds»). Aux termes des statuts, des allocations peuvent être versées à des employés en grève lorsque cela est approuvé par le président du syndicat international.

À l'époque pertinente, il y avait en outre une convention collective entre C.E. Tyler Company of Canada et la section locale 6399 qui était également affiliée aux Métallurgistes unis d'Amérique. Cette convention visait tous les employés d'usine œuvrant dans les secteurs de production.

Le 14 février 1983 ou vers cette date, les employés d'usine représentés par la section locale 6397 (sic) ont déclenché une grève légale. Mise à part leur affiliation au même syndicat international, il n'y a aucun lien entre la section locale 6397 (sic) et la section locale 7484. La

solely by the membership of Local 6397 [sic]. Members of Local 7484 were not entitled to participate in any way in the collective bargaining process of the other local.

Pursuant to the Union's constitution the President of the international union authorized strike pay be paid to employees of Local 6397 [sic] participating in the strike.

On or about February 14th, the employees in the office unit, whose collective agreement continued until March 31, 1983, were laid-off pursuant to the terms of the collective agreement, as a result of the halt in production caused by the strike.

(The appellant's factum referred to local 6397 whereas local 6399 is the local in question here. Also, I have underlined those facts which bear crucially on the issue of the appeal. Finally, although appellant Hills appealed on behalf of himself and other members of his local, appellants are herein referred to as "the appellant".)

### Judgments

On February 14, 1983, the appellant applied for unemployment insurance benefits pursuant to the provision of the Act. The appellant was denied benefits by Notice of Refusal dated March 8, 1983. The Unemployment Insurance Commission refused payment of benefits on the ground that the appellant lost his employment by reason of a stoppage of work attributed to a labour dispute, pursuant to s. 44(1) of the Act.

On March 15, 1983, the appellant appealed his disentitlement on the basis that s. 44(1) was not applicable to him by virtue of s. 44(2)(a), since he was "not participating in or financing or directly interested in the labour dispute . . .".

On May 9, 1983, the Board of Referees held that the appellant was unable to establish that he was not "financing" the labour dispute which caused the stoppage of work and as a result was lawfully disentitled.

décision de faire la grève a été prise uniquement par les membres de la section locale 6397 (sic). Les membres de la section locale 7484 n'avaient aucunement le droit de participer aux négociations collectives de l'autre section locale.

a Conformément aux statuts du syndicat, le président du syndicat international a autorisé le paiement d'allocations de grève aux employés compris dans la section locale 6397 (sic) qui prenaient part à la grève.

b Le 14 février ou vers cette date, par suite de l'arrêt de production causé par la grève, les employés de bureau, dont la convention collective expirait le 31 mars 1983, ont été mis à pied conformément à la convention collective.

c (Bien que le mémoire de l'appelant parle de la section locale 6397, c'est de la section locale 6399 dont il est question en l'espèce. J'ai également souligné les faits qui revêtent une importance décisive relativement à la question soulevée dans le pourvoi. Enfin, bien que l'appelant Hills ait formé le pourvoi en son propre nom et en celui des autres membres de sa section locale, les appellants en l'espèce sont désignés par l'expression «l'appelant».)

### Les jugements

f Le 14 février 1983, l'appelant présente une demande de prestations d'assurance-chômage, conformément à la Loi. Cette demande est rejetée par avis de refus en date du 8 mars 1983. Se fondant sur le par. 44(1) de la Loi, la Commission d'assurance-chômage refuse d'accorder des prestations pour le motif que l'appelant a perdu son emploi par suite d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif.

h i Le 15 mars 1983, l'appelant interjette appel de ce refus en faisant valoir que, vu «qu'il ne participe pas au conflit collectif . . . qu'il ne le finance pas et qu'il n'y est pas directement intéressé», l'al. 44(2)a a pour effet de rendre le par. 44(1) inapplicable dans son cas.

j Le 9 mai 1983, le conseil arbitral conclut que l'appelant ne peut prouver qu'il ne finance pas le conflit collectif qui a causé l'arrêt de travail et que, par conséquent, c'est à bon droit qu'on a refusé de lui accorder des prestations.

In holding that the appellant was "financing" the strike, the Board of Referees relied solely on the fact that union dues which had been remitted prior to the strike by the appellant formed part of a common fund out of which strike pay was issued. In this connection, the Board stated:

The Board is of the opinion that each office, clerical and technical employee of C. E. Tyler who are members [sic] of Local 7484 (USWA) has contributed to the international strike fund through their union dues, from which "strike pay" has been issued from 07 March, 1983 . . .

On July 6, 1983, the appellant appealed the decision to the Umpire on the basis that the interpretation of the Act, which would deprive employees of unemployment insurance benefits by virtue of belonging to the same international union and paying dues to it, infringed their freedom of association, contrary to the provisions of s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

In his reasons dated December 6, 1983, dismissing this ground of appeal, CUB 8764, the Umpire held that the fact that benefits may be lessened as a result of the exercise of one's freedom of association does not affect freedom of association itself. On this point, the Umpire wrote:

In my view, a provision in the Act determining the conditions by which a benefit should or should not be paid does not constitute an infringement upon the freedom of association. It may and indeed does in this particular instance work to effect a lessening of benefits to the persons involved because their local is in association with a similar local that is involved in the work dispute but the mere limiting of a benefit does not, in my opinion, affect the freedom of association.

Pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, the appellant applied to review and set aside the decision of the Umpire on the grounds that:

- (1) The Umpire erred in law in the interpretation of s. 44(2)(a) and particularly by inter-

Pour conclure que l'appelant «finançait» la grève, le conseil arbitral s'est fondé uniquement sur le fait que les cotisations syndicales versées par l'appelant antérieurement à la grève faisaient partie d'un fonds commun utilisé pour payer des allocations de grève. À ce propos, le conseil arbitral affirme:

[TRADUCTION] Le conseil estime que chaque employé de bureau, chaque commis et chaque technicien qui travaille pour C. E. Tyler et qui est membre de la section locale 7484 (MUA) a contribué par le biais de ses cotisations syndicales au fonds de grève international, à même lequel on verse depuis le 7 mars 1983 des «allocations de grève» . . .

Le 6 juillet 1983, l'appelant porte la décision du conseil arbitral en appel devant le juge-arbitre. Il invoque comme moyen qu'en donnant à la Loi une interprétation qui empêche des employés de toucher des prestations d'assurance-chômage du fait qu'ils appartiennent au même syndicat international que les grévistes et qu'ils lui paient des cotisations syndicales, on porte atteinte à leur liberté d'association, ce qui va à l'encontre de l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Dans ses motifs en date du 6 décembre 1983, rejetant ce moyen d'appel, CUB 8764, le juge-arbitre conclut que le fait que la diminution des prestations puisse découler de l'exercice de la liberté d'association ne porte pas atteinte à cette liberté même. Sur ce point, le juge-arbitre écrit:

À mon avis, une disposition de la Loi fixant les conditions d'admissibilité ou d'inadmissibilité aux prestations ne constitue pas une entrave à la liberté d'association. Cette disposition peut, comme c'est le cas dans la présente affaire, se traduire effectivement par une limitation du droit aux prestations pour les personnes intéressées, à cause de l'association de leur section locale à une section semblable participant à un conflit collectif, mais la simple limitation des prestations ne lèse pas, à mon avis, la liberté d'association.

En vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> supp.), chap. 10, l'appellant a demandé l'examen et l'annulation de la décision du juge-arbitre pour les motifs suivants:

- (1) Le juge-arbitre a commis une erreur de droit dans son interprétation de l'al.

preting the word "financing" found therein to include past and indirect financing.

- (2) The Umpire erred in law by failing to hold that s. 44(2) as interpreted by the Board of Referees offends s. 2(d) of the *Charter*.

The Federal Court of Appeal dismissed the appeal from the Umpire's decision relying on its previous ruling in *McKinnon v. The Honourable Mr. Justice Dubé*, [1977] 2 F.C. 569.

The present appeal, on leave from this Court, is from the judgment of the Federal Court of Appeal.

#### Arguments

The appellant advanced the following arguments:

1. The term "financing" as used in s. 44(2)(a) of the Act denotes an act of present, personal, active involvement by the claimant concerned in the particular labour dispute. An individual cannot be said to be financing a labour dispute within the meaning of s. 44(2)(a) solely as a result of the fact that the union to which he belongs pays strike pay out of a common strike fund made up of union dues remitted by all union members. Payment is not made by the individual concerned, but rather by the union which represents him. The individual concerned has no control over whether or not such payments are made; rather, such decision is at the discretion of the President of the union in accordance with the provisions of the union's constitution. Moreover, the payment of union dues constitutes a term and condition of employment, and the trade union in negotiating such dues is not in law an agent of the employee, but rather acts as an independent entity. The fact that union dues were paid in the past and are not paid during the currency of the strike indicates that there is no active personal involvement in the financing of the strike. The payment of union dues was not made in order to finance the particular strike in question but rather to ensure membership in good standing in the union, to ensure continued service from the

44(2)a) et, en particulier, en donnant au mot «finance» y figurant une interprétation qui englobe un financement antérieur et un financement indirect.

- (2) Le juge-arbitre a commis une erreur de droit en ne concluant pas que le par. 44(2), tel qu'il a été interprété par le conseil arbitral, va à l'encontre de l'al. 2d) de la *Charte*.

La Cour d'appel fédérale, s'appuyant sur son arrêt antérieur *McKinnon c. L'Honorable juge Dubé*, [1977] 2 C.F. 569, a rejeté l'appel interjeté contre la décision du juge-arbitre.

Le présent pourvoi, formé avec l'autorisation de cette Cour, attaque l'arrêt de la Cour d'appel fédérale.

#### d Les arguments

L'appelant fait valoir les arguments suivants:

1. Le terme «finance» employé à l'al. 44(2)a) de la  
 e Loi dénote une participation actuelle, personnelle et active par le prestataire au conflit collectif en question. On ne saurait prétendre qu'une personne finance un conflit collectif au sens de l'al. 44(2)a) du seul fait que le syndicat auquel elle appartient verse des allocations de grève provenant d'un fonds de grève commun composé de cotisations syndicales payées par tous les membres du syndicat. Le paiement n'est pas fait par l'individu en cause, mais plutôt par le syndicat qui le représente. L'individu ne décide pas si des allocations seront versées ou non; cette décision est laissée à la discrétion du président du syndicat conformément aux statuts du syndicat. De plus, le paiement de cotisations syndicales fait partie des conditions de travail et le syndicat en négociant ces cotisations n'est pas, du point de vue juridique, un mandataire de l'employé; au contraire, il agit à titre tout à fait indépendant. Le fait que des cotisations syndicales ont été payées par le passé et qu'on n'en paie pas pendant la durée de la grève indique qu'il n'y a pas de participation active et personnelle au financement de la grève. Si le prestataire paye des cotisations syndicales, ce n'est pas pour financer la grève en question, mais plutôt pour s'assurer d'être membre en règle du syndicat, pour pouvoir contin-

union, and to ensure strike payments to the applicant should his local engage in strike actions.

2. The purpose of the Act when read in its entirety is to make benefits available to those who are unemployed. As a result, a liberal interpretation of the re-entitlement provision should be given and any doubt arising from the difficulties of the language should be resolved in favour of the claimant.

3. Disentitling a claimant in the present instance is absurd for a number of reasons: First, employees are disentitled by the mere coincidence that they belong to the same international union and are required to bear the cost of their unemployment even though they have no connection with the particular labour dispute. Second, this interpretation favours unlawful disputes, which result in consequential lay-offs where no strike pay is paid, over lawful and authorized disputes where strike pay is paid. Third, an employee may or may not be entitled to unemployment insurance benefits depending whether the trade union has a strike fund, whether an official determines to pay strike benefits, or whether the governing collective agreement contains a dues deduction clause.

4. An interpretation of s. 44(2)(a) which would penalize employees wishing to select the bargaining agent of their choice should be avoided, since such an interpretation would be inconsistent with the freedoms guaranteed by the *Charter*, and in particular, the freedom of association guaranteed by s. 2(d).

On this last point, at the hearing, counsel for the appellant did not particularly address the *Charter* issue which was raised in his factum, but rather expressed the view that a construction promoting constitutional values is to be preferred, i.e., in this case, freedom of work and freedom of association.

The respondent's arguments can be summarized as follows:

nuer à bénéficier des services du syndicat et pour obtenir des allocations de grève au cas où sa section locale déciderait de recourir à la grève.

a 2. La Loi dans son ensemble vise à accorder des prestations à ceux qui se trouvent sans emploi. Il convient par conséquent de donner à la disposition relative à la réadmissibilité aux prestations une interprétation libérale et le prestataire doit pouvoir bénéficier de tout doute découlant de l'ambiguïté du texte.

c 3. Dans le cas présent, empêcher un prestataire de touche des prestations est absurde à plusieurs titres. Premièrement, des employés sont inadmissibles aux prestations du fait que, par pure coïncidence, ils appartiennent au même syndicat international que les grévistes et ils doivent supporter le coût de leur chômage malgré qu'ils ne participent d'aucune manière au conflit collectif en question. Deuxièmement, cette interprétation favorise les conflits illégaux entraînant des mises à pied sans paiement d'allocations de grève, par rapport aux conflits légaux et autorisés dans le cadre desquels e des allocations de grève sont payées. Troisièmement, un employé peut ou non toucher des prestations d'assurance-chômage selon l'existence ou l'inexistence d'un fonds de grève syndical, selon la décision d'un dirigeant syndical de verser des allocations de grève ou selon la présence dans la convention collective applicable d'une clause prévoyant le précompte des cotisations syndicales.

g 4. Il faut éviter toute interprétation de l'al. 44(2)a) qui pénaliserait des employés pour avoir fait affaire avec l'agent de négociation de leur choix, car une telle interprétation serait incompatible avec les libertés garanties par la *Charte* et, en h particulier, avec la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de celle-ci.

i À l'audience toutefois, l'avocat de l'appelant ne s'est pas vraiment arrêté à l'argument fondé sur la *Charte* soulevé dans son mémoire, mais il a plutôt exprimé l'avis que l'interprétation à préférer est celle qui favorise le respect de valeurs constitutionnelles, c.-à-d., en l'occurrence, la liberté de travail et la liberté d'association.

j Voici en résumé les arguments de l'intimé:

1. The manifest purpose of the legislation is to ensure that the state remains neutral and does not participate in the labour dispute by conferring benefits upon one side or the other. Providing public funds through unemployment insurance benefits to a group of employees who are financing the strike of another group of employees against their common employer would upset the natural balance of power that exists in the market-place and would result in the state's losing the neutrality it is attempting to maintain by this legislation.

2. Whether there is a sufficient connection between the financial contribution made by an individual and the labour dispute that this contribution may have financed is a question of fact that must be resolved in the light of the circumstances of each case. Contributions by union members to a common strike fund have historically, both in Canada and England, been found to be a sufficient connection.

3. Section 44(2)(a) of the Act expresses in clear and unambiguous language that a claimant is not entitled to benefits under the Act if he fails to prove that he is not financing the labour dispute that caused the stoppage of work. Financing is an activity which includes drawing from pre-existing funds established for the very purpose for which they are being used.

4. The right to freedom of association, as embodied in s. 2(d) of the *Charter*, entitles everyone to join a trade union and to pursue with other members the collective interests of the membership. It neither protects the objects or purposes of the association nor the means of attaining those objects or purposes. The *Charter* does not give, and was never intended to give, constitutional protection to all the acts of an individual which are essential to his or her personal goals or objectives. If *Charter* protection is given to an association for its lawful acts and objects, then the *Charter*-protected rights of the association would exceed those of the individual merely by virtue of the fact of association.

5. The appellant's disentitlement to benefits arose, not because of his membership in a trade union, but rather because one of the objects of the Inter-

1. De toute évidence, la Loi en cause a pour objet d'assurer la neutralité de l'État face à un conflit collectif et de faire en sorte qu'il n'y participe pas en conférant des avantages à une partie ou à l'autre. Verser des fonds publics sous la forme de prestations d'assurance-chômage à un groupe d'employés qui financent la grève d'un autre groupe d'employés, visant leur employeur commun, détruirait l'équilibre naturel du pouvoir qui existe sur le marché et ferait perdre à l'État la neutralité que la Loi tend à conserver.

2. Quant à savoir s'il existe un lien suffisant entre l'apport financier d'un individu et le conflit collectif que cette contribution a pu financer, il s'agit là d'une question de fait à trancher à la lumière des circonstances de chaque cas. Historiquement, tant au Canada qu'en Angleterre, les sommes versées par des syndicalistes à un fonds de grève commun ont été considérées comme un lien de causalité suffisant.

3. L'alinéa 44(2)a) de la Loi dit en termes clairs et non équivoques qu'un prestataire ne peut toucher de prestations en vertu de la Loi s'il ne peut prouver qu'il ne finance pas le conflit collectif qui a causé l'arrêt du travail. Le financement est une activité qui comprend le retrait de fonds d'une caisse établie en vue de l'usage même qu'on en fait.

4. Le droit à la liberté d'association énoncé à l'al. 2d) de la *Charte*, permet l'adhésion générale à un syndicat et la poursuite d'intérêts collectifs avec les autres membres. Cela ne protège ni les objets ou les buts de l'association, ni les moyens pour les atteindre. La *Charte* ne confère pas, et n'a jamais entendu conférer, une protection constitutionnelle à tous les actes d'un individu qui sont essentiels à la réalisation de ses buts ou objectifs personnels. Si la *Charte* accordait une protection aux actes et aux objets légitimes d'une association, cette dernière, du seul fait qu'il s'agit d'une association, jouirait en vertu de la *Charte* de droits plus étendus que les particuliers.

5. L'inadmissibilité de l'appelant aux prestations tenait non pas à son appartenance au syndicat, mais au fait que l'un des buts du syndicat interna-

national Union, to which his local was affiliated, was the allocation of union dues for the financing of the labour dispute at the appellant's place of work through the payment of strike pay from a common fund established for the purpose.

6. The impugned legislation has existed in Canada in essentially the same form since 1940. Private contracting parties who choose to arrange their affairs in such a way that some of them suffer in the face of pre-existing legislation on the happening of certain events do so of their own volition. It cannot be argued that the pre-existing legislation interferes with the appellant's right to associate because his union has set itself objects that may adversely affect his ability to claim unemployment insurance benefits.

#### The McKinnon Decision

Since the Federal Court of Appeal's brief reasons relied solely on its previous decision in *McKinnon, supra*, it is relevant here to summarize the facts and give more fully the reasons for judgment delivered by Pratte J. on behalf of that Court.

The facts in the *McKinnon* case closely resemble those in the present instance. Pratte J. summarized them as follows at p. 570:

Mrs. McKinnon was employed by a company where the employees, although represented by the same labour union, were divided into several bargaining units. She belonged to the union and, like all members, paid union dues part of which were used, as provided by the union's constitution, for a strike fund. In May 1975 Mrs. McKinnon lost her job as the result of a strike by employees of the same company who belonged to another bargaining unit but were represented by the same union. During the strike this union paid the strikers money from its strike fund, which had been set up using dues paid by all members of the union.

His ratio is as follows at pp. 571-72:

Counsel for the applicants first maintained that Mrs. McKinnon had not financed the strike because she had

tional, auquel sa section locale était affiliée, était l'affectation de cotisations syndicales au financement du conflit collectif à l'endroit où travaillait l'appelant, lequel financement devait s'effectuer <sup>a</sup> par le paiement d'allocations de grève tirées d'un fonds commun constitué à cette fin.

6. La Loi attaquée existe au Canada essentiellement sous la même forme depuis 1940. Si des parties contractantes privées choisissent de s'organiser de manière à ce que, lorsque se produisent certains événements, certaines d'entre elles subissent des inconvénients en raison d'une loi déjà en vigueur, elles le font de leur plein gré. On ne <sup>b</sup> saurait donc prétendre que cette loi préexistante porte atteinte à la liberté d'association de l'appelant du fait que son syndicat s'est fixé des objectifs qui risquent de compromettre sa capacité de réclamer des prestations d'assurance-chômage.

#### L'arrêt *McKinnon*

Comme les brefs motifs de la Cour d'appel fédérale reposent uniquement sur son arrêt antérieur *McKinnon*, précité, il convient de résumer ici les faits de cette affaire et d'exposer plus en détail les motifs du jugement rendu par le juge Pratte au nom de la Cour.

Les faits de l'affaire *McKinnon* ressemblent beaucoup à ceux de la présente espèce. Le juge Pratte les résume en ces termes, à la p. 570:

Madame McKinnon était à l'emploi d'une entreprise dont les employés, bien que représentés par la même union ouvrière, étaient divisés en plusieurs unités de négociation. Elle faisait partie de l'union et lui payait, comme tous les membres, une cotisation dont une partie servait, comme le prévoyait la constitution de l'union, à alimenter un fonds de grève. En mai 1975, madame <sup>g</sup> McKinnon perdit son emploi en conséquence d'une grève déclenchée par des employés de la même entreprise faisant partie d'une autre unité de négociation mais qui étaient, cependant, représentés par la même union. Cette union a, pendant la grève, versé aux grévistes des secours financiers provenant de son fonds de grève qui avait été constitué à l'aide des cotisations payées par tous les membres de l'union.

Son jugement est ainsi motivé, aux pp. 571 et 572:

L'avocat des requérants a d'abord soutenu que madame McKinnon n'avait pas financé la grève parce

not paid any dues during the strike. He pointed out that the verb "finance" is used in the present tense in section 44(2), leading him to say that a person is financing a dispute within the meaning of this provision only if he is giving the strikers financial help during the strike. This argument seems to us to be without foundation. A person who is financing an activity is a person who is defraying its cost, and it does not matter whether the funds necessary for this purpose have been disbursed before the activity took place or while it is taking place; in either case it will be said, while the activity is taking place, that it is financed by the person who has made it possible.

Counsel for the applicants also maintained that a person could not be considered to be financing a labour dispute if he had not voluntarily procured financial assistance for one of the parties to the dispute. This condition has not been met in this case, he said. According to him, when Mrs. McKinnon paid her dues to the union, it was in consideration of services that the union could eventually render to her and not in order to contribute to the strike fund, which was to benefit the members of other bargaining units. This argument must also be rejected. A person who pays union dues that are to be used for a strike fund may do so for selfish reasons, but this does not mean he is participating any less voluntarily in the setting up of the fund. Moreover, such participation must be considered voluntary even if the obligation to pay the dues is imposed as a condition of employment, since legally the employee is always free to leave his job if the conditions of employment do not suit him.

Finally, counsel for the applicants pointed to the absurd consequences that would result from the Umpire's decision. If the fact that a person has contributed in the past to a union's strike fund is sufficient for that person to be considered to be financing a strike called by that union, the same would apply even if the contribution to the strike fund was made several years before the work stoppage. In our opinion this objection does not stand scrutiny. In each case it must be determined whether there is a sufficient connection between the financial contribution made by an individual and the labour dispute this contribution may have financed. This is a question of fact that must be resolved in light of the circumstances of each case.

qu'elle n'avait payé aucune cotisation pendant cette grève. Il a souligné que le verbe «financer» est employé au temps présent dans l'article 44(2), ce qui le conduit à dire qu'une personne ne finance un conflit au sens de cette disposition que si elle apporte un secours financier aux grévistes pendant la durée de la grève. Cet argument nous paraît dénué de fondement. Celui qui finance une activité, c'est celui qui en défraie le coût peu importe que les fonds nécessaires à cette fin aient été déboursés avant que l'activité n'ait lieu ou qu'ils le soient pendant que l'activité se déroule; dans l'un et l'autre on dira, pendant que l'activité a lieu, qu'elle est financée par celui qui l'a rendue possible.

L'avocat des requérants a aussi prétendu qu'une personne ne pouvait être considérée comme finançant un conflit de travail si elle n'avait pas volontairement procuré une aide financière à l'une des parties au conflit. Or, a-t-il dit, cette condition n'est pas remplie dans ce cas-ci. Suivant lui, si madame McKinnon a payé ses cotisations à l'union, c'est en considération des services que l'union pouvait éventuellement lui rendre et non dans le but de contribuer au fonds de grève devant profiter aux syndiqués membres d'autres unités de négociation. Cette prétention doit, elle aussi, être rejetée. Celui qui paie une cotisation syndicale qui doit servir à alimenter un fonds de grève peut le faire pour des motifs égoïstes, il n'en participe pas moins volontairement à la constitution de ce fonds. Et cette participation doit être considérée comme volontaire même si l'obligation de payer la cotisation est imposée comme condition d'emploi, car, en droit, l'employé est toujours libre de quitter son travail si les conditions d'emploi ne lui conviennent pas.

L'avocat des requérants, enfin, a fait état des conséquences absurdes auxquelles conduirait la décision du juge-arbitre. Si le fait qu'une personne ait contribué dans le passé au fonds de grève d'une union est suffisant pour que cette personne soit considérée comme finançant une grève déclenchée par cette union, il faudrait en dire autant même si la contribution au fonds de grève a eu lieu plusieurs années avant l'arrêt de travail. À notre avis, cette objection ne résiste pas à l'examen. Dans chaque cas il faut déterminer s'il existe une connexion suffisante entre la contribution financière apportée par un individu et le conflit de travail que cette contribution a pu financer. C'est là une question de fait qui doit être résolue à la lumière des circonstances de chaque espèce.

The decision in *McKinnon* appears to be the only Canadian precedent on the specific point at issue and does not seem to have been challenged until now.

#### Legislative History of the Act

A good starting point to interpret a statute properly is to examine, however briefly, its legislative history. The precursor of the Canadian statute, the *National Insurance Act*, 1911 (U.K.), 1 & 2 Geo. 5, c. 55, was enacted in the United Kingdom in 1911 and was designed to provide benefits to those who were unemployed mainly because of lack of job opportunities. The Act was amended a number of times, mostly to alleviate problems encountered in its application (1920 (U.K.), 10 & 11 Geo. 5, c. 30; 1924 (U.K.), 14 & 15 Geo. 5, c. 30; 1927 (U.K.), 17 & 18 Geo. 5, c. 30) and was finally consolidated in 1935 (1935 (U.K.), 25 Geo. 5, c. 8).

The adoption of a similar scheme in Canada had been urged for a number of years. Eventually, in 1935, the Canadian Parliament introduced *The Employment and Social Insurance Act*, S.C. 1935, c. 38, which, while presenting obvious differences in many respects, contained a number of similarities, particularly as regards the disqualification provision which is of interest here. The same policy considerations seem to have inspired both pieces of legislation.

Although introduced in 1935, the Act was not enacted until 1940 because the question of the statute's constitutionality had been referred to the Supreme Court of Canada, which by a majority judgment held the statute to be *ultra vires* (*Reference re The Employment and Social Insurance Act*, [1936] S.C.R. 427). The Privy Council having affirmed the judgment, [1937] A.C. 355, the *Constitution Act, 1867*, was amended by adding in s. 91 a new heading "2A. Unemployment Insurance". The statute previously held invalid was re-enacted with some modifications as *The Unemployment Insurance Act, 1940*, S.C. 1940, c. 44.

L'arrêt *McKinnon* paraît constituer l'unique précédent canadien portant sur le point précis présentement en litige et il ne semble pas avoir été remis en question jusqu'à ce jour.

#### Historique de la Loi

Lorsqu'il s'agit d'interpréter correctement une loi, il est utile de commencer par un examen, si bref soit-il, de son historique. Le texte précurseur de la loi canadienne, soit la *National Insurance Act*, 1911 (R.-U.), 1 & 2 Geo. 5, chap. 55, fut adopté en Angleterre en 1911; il était destiné à assurer des prestations aux personnes en chômage principalement en raison de l'absence de possibilités d'emploi. Modifiée à plusieurs reprises surtout c afin d'apporter des solutions aux problèmes rencontrés dans son application (1920 (R.-U.), 10 & 11 Geo. 5, chap. 30; 1924 (R.-U.), 14 & 15 Geo. 5, chap. 30; 1927 (R.-U.), 17 & 18 Geo. 5, chap. 30), cette loi a finalement été refondue en 1935 (1935 (R.-U.), 25 Geo. 5, chap. 8).

Au Canada, on réclamait depuis plusieurs années l'adoption d'un régime semblable. C'est ainsi qu'en 1935 le Parlement canadien a finalement déposé la *Loi sur le placement et les assurances sociales*, S.C. 1935, chap. 38, qui, bien que manifestement différente à bien des égards du texte britannique, présentait certaines similitudes, particulièrement en ce qui concernait la disposition prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations, qui nous intéresse en l'espèce. L'une et l'autre loi f semblent inspirées des mêmes considérations de g politique générale.

Quoiqu'elle ait été déposée en 1935, la Loi n'est h entrée en vigueur qu'en 1940, la question de sa constitutionnalité ayant été soumise à la Cour suprême du Canada qui, à la majorité, a conclu à son inconstitutionnalité (*Reference re The Employment and Social Insurance Act*, [1936] R.C.S. 427). Cet arrêt ayant été confirmé par le Conseil privé, [1937] A.C. 355, la *Loi constitutionnelle de 1867* a été modifiée par l'ajout à l'art. 91 d'un nouveau paragraphe: «2A. l'assurance-chômage». La loi qu'on avait jugée invalide a donc été adoptée de nouveau, avec quelques modifications, i sous le titre de *Loi de 1940 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1940, chap. 44.

The Act was frequently amended in order to expand its scope, to remedy practical problems encountered in its administration, and to respond to changing social values and economic conditions; the present Act (S.C. 1970-71-72, c. 48) was assented to June 23, 1971. Amendments enacted since then did not affect the disqualification provision. It is remarkable that throughout these at times material amendments to the Act respecting both its philosophy and scope, s. 44, the central issue in this appeal, has changed very little from the original text in the English statute of 1924.

## Section 44

It is instructive to trace the legislative history of s. 44.

### (a) *England*

The first English disqualification provision, adopted in 1911, read as follows:

87.—(1) A workman who has lost employment by reason of a stoppage of work which was due to a trade dispute at the factory, workshop, or other premises at which he was employed, shall be disqualified for receiving unemployment benefit so long as the stoppage of work continues, except in a case where he has, during the stoppage of work, become bona fide employed elsewhere in an insured trade.

Where separate branches of work which are commonly carried on as separate businesses in separate premises are in any case carried on in separate departments on the same premises, each of those departments shall, for the purposes of this provision, be deemed to be a separate factory or workshop or separate premises, as the case may be.

(2) A workman who loses employment through misconduct or who voluntarily leaves his employment without just cause shall be disqualified for receiving unemployment benefit for a period of six weeks from the date when he so lost employment.

(3) A workman shall be disqualified for receiving unemployment benefit whilst he is an inmate of any prison or any workhouse or other institution supported wholly or partly out of public funds, and whilst he is resident temporarily or permanently outside the United Kingdom.

Cette loi a été fréquemment modifiée afin d'en élargir la portée, de remédier à certains problèmes pratiques posés par son application et de mieux refléter l'évolution des valeurs sociales et des conditions économiques; la Loi actuelle a reçu la sanction royale le 23 juin 1971 (S.C. 1970-71-72, chap. 48). Les modifications apportées depuis lors n'ont pas touché à la disposition prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations. Il est remarquable qu'en dépit de toutes ces modifications, parfois importantes, de la philosophie et de la portée de la Loi, l'art. 44, qui est l'objet principal du présent pourvoi, n'ait subi que très peu de changements par rapport au texte original que l'on trouve dans la loi anglaise de 1924.

## L'article 44

Il est instructif de retracer l'historique de l'art. 44.

### a) *L'Angleterre*

La première disposition anglaise prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations fut adoptée en 1911. En voici le texte:

[TRADUCTION] 87.—(1) Un ouvrier qui a perdu son emploi par suite d'un arrêt d'ouvrage attribuable à un différend de travail survenu à la fabrique, à l'atelier ou en d'autres lieux où il était employé est exclu du bénéfice des prestations d'assurance-chômage aussi longtemps que dure l'arrêt de travail, sauf si, pendant cet arrêt de travail, il a été de bonne foi employé ailleurs dans un métier assuré.

g Lorsque des branches d'activités distinctes qui sont ordinairement exercées en tant qu'entreprises distinctes dans des locaux distincts, sont exercées dans des services différents situés dans les mêmes locaux, chacun de ces services est censé, aux fins de la présente disposition, être une fabrique ou un atelier distincts ou des locaux distincts, selon le cas.

(2) Un ouvrier qui perd son emploi pour cause d'inconduite ou qui quitte volontairement son emploi sans raison valable est exclu du bénéfice des prestations d'assurance-chômage pendant six semaines à compter de la date où il a perdu son emploi.

j (3) Un ouvrier est exclu du bénéfice des prestations d'assurance-chômage pendant qu'il est détenu dans une prison ou interné dans un asile d'indigents ou dans tout autre établissement financé en totalité ou en partie par des deniers publics, et pendant qu'il réside, temporairement ou en permanence, hors du Royaume-Uni.

(4) A workman shall be disqualified for receiving unemployment benefit while he is in receipt of any sickness or disablement benefit or disablement allowance under Part I. of this Act.

Section 107, with its definitions of "workman", "employment", "trade dispute", and other terms, is not relevant here.

In the 1920 statute, the exception clause was widened to enable a claimant to avoid disqualification by showing that he had cut himself off from his former job by changing his occupation. Until 1920, only a change in the place of employment brought the exception into play. As amended, the exception read:

**8.—(1)** An insured contributor who has lost employment by reason of a stoppage of work which was due to a trade dispute at the factory, workshop, or other premises at which he was employed shall be disqualified for receiving unemployment benefit so long as the stoppage of work continues, except in a case where he has, during the stoppage of work, become bonâ fide employed elsewhere in the occupation which he usually follows or has become regularly engaged in some other occupation.

Where separate branches of work which are commonly carried on as separate businesses in separate premises are in any case carried on in separate departments on the same premises, each of those departments shall, for the purposes of this provision, be deemed to be a separate factory or workshop or separate premises, as the case may be.

In 1924, the formula ultimately adopted provided:

**4.—(1)** Subsection (1) of section eight of the principal Act (which imposes a disqualification for the receipt of benefit during a stoppage of work) shall not apply in any case in which the insured contributor proves that he is not participating in or financing or directly interested in the trade dispute which caused the stoppage of work, and that he does not belong to a grade or class of workers members of which are participating in or financing or directly interested in the dispute, or that the stoppage is due to an employer acting in a manner so as to contravene the terms or provisions of any agreement existing between a group of employers where the stoppage takes place, or of a national agreement to either of which the employers and employees are contracting parties.

(4) Un ouvrier est exclu du bénéfice des prestations d'assurance-chômage tant qu'il touche des prestations de maladie ou d'invalidité ou des allocations d'invalidité en vertu de la partie I de la présente loi.

**a** L'article 107, qui définit les termes «ouvrier», «emploi», «différend de travail», etc., n'est pas pertinent en l'espèce.

Dans la loi de 1920, la disposition d'exception a b été élargie de manière à permettre à un prestataire d'éviter l'exclusion du bénéfice des prestations en démontrant qu'il avait coupé tous liens avec son ancien emploi en changeant de travail. Jusqu'en c 1920, cette exception ne jouait que lorsqu'on changeait également de lieu de travail. Dans sa version modifiée, l'exception portait:

[TRADUCTION] **8.—(1)** Le cotisant assuré qui a perdu son emploi par suite d'un arrêt d'ouvrage attribuable à un différend de travail survenu à la fabrique, à l'atelier ou en d'autres lieux où il était employé est exclu du bénéfice des prestations d'assurance-chômage aussi longtemps que dure l'arrêt de travail, sauf si, pendant cet arrêt de travail, il a été de bonne foi employé ailleurs dans le cadre de l'occupation qui est habituellement la sienne ou s'il s'est mis à exercer quelque autre occupation d'une façon régulière.

Lorsque des branches d'activités distinctes qui sont ordinairement exercées en tant qu'entreprises distinctes f dans des locaux distincts, sont exercées dans des services différents situés dans les mêmes locaux, chacun de ces services est censé, aux fins de la présente disposition, être une fabrique ou un atelier distincts ou des locaux distincts, selon le cas.

**g** En 1924, on a finalement adopté la formulation suivante:

[TRADUCTION] **4.—(1)** Le paragraphe (1) de l'article huit de la loi principale (qui prescrit l'exclusion du bénéfice des prestations en cas d'arrêt de travail) ne s'applique pas si le cotisant assuré prouve qu'il ne participe pas au différend de travail qui a causé l'arrêt de travail, qu'il ne le finance pas et qu'il n'y est pas directement intéressé et qu'il n'appartient pas à un rang ou à une classe d'ouvriers dont certains membres participent au différend de travail ou le financent ou y sont directement intéressés, ou que l'arrêt de travail résulte de ce qu'un employeur agit d'une manière contraire aux termes ou aux dispositions d'une convention regroupant plusieurs employeurs, lesquels sont touchés par l'arrêt de travail, ou d'une convention nationale, lorsque employeurs et employés sont parties à l'une ou l'autre convention.

In 1927, two amendments were made to s. 4(1):

**6.** Subsection (1) of section four of the Unemployment Insurance (No. 2) Act, 1924, shall have effect as if there were substituted for the words "members of which" the words "of which immediately before the commencement of the stoppage there were members employed at the premises at which the stoppage is taking place any of whom," and as if all the words after "in the dispute" were omitted.

The Unemployment Insurance Acts were consolidated in 1935 without any discussion of the trade dispute disqualification provision. Section 26 of the *Unemployment Insurance Act*, 1935 read as follows:

**26.**—(1) An insured contributor who has lost employment by reason of a stoppage of work which was due to a trade dispute at the factory, workshop or other premises at which he was employed shall be disqualified for receiving benefit so long as the stoppage of work continues, except in a case where he has, during the stoppage of work, become bona fide employed elsewhere in the occupation which he usually follows, or has become regularly engaged in some other occupation:

Provided that this subsection shall not apply in a case where the insured contributor proves—

- (a) that he is not participating in or financing or directly interested in the trade dispute which caused the stoppage of work; and
  - (b) that he does not belong to a grade or class of workers of which, immediately before the commencement of the stoppage, there were members employed at the premises at which the stoppage is taking place, any of whom are participating in or financing or directly interested in the dispute.
- (2) Where separate branches of work which are commonly carried on as separate businesses in separate premises are in any case carried on in separate departments on the same premises, each of those departments shall for the purposes of this section be deemed to be a separate factory or workshop or separate premises, as the case may be.

En 1927, deux modifications ont été apportées au par. 4(1):

[TRADUCTION] **6.** Le paragraphe (1) de l'article quatre de l'Unemployment Insurance (No. 2) Act, 1924, <sup>a</sup>s'applique comme si l'expression «dont certains membres» avait été remplacée par les mots «parmi lesquels, immédiatement avant le commencement de l'arrêt, se trouvaient des membres employés aux lieux touchés par l'arrêt, et dont l'un ou plusieurs» et comme si tout ce qui suit l'expression «y sont directement intéressés» avait été supprimé.

Les lois relatives à l'assurance-chômage ont été refondues en 1935 sans même de discussion sur la disposition prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations dans le cas d'un différend de travail. L'article 26 de l'*Unemployment Insurance Act*, 1935, est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] **26.**—(1) Le cotisant assuré qui a perdu son emploi par suite d'un arrêt d'ouvrage attribuable à un différend de travail survenu à la fabrique, à l'atelier ou en d'autres lieux où il était employé est exclu du bénéfice des prestations aussi longtemps que dure l'arrêt de travail, sauf si, pendant cet arrêt de travail, il a été de bonne foi employé ailleurs dans le cadre de l'occupation qui est habituellement la sienne ou s'il s'est mis à exercer quelque autre occupation d'une façon régulière.

Le présent paragraphe ne s'applique toutefois pas dans le cas où le cotisant assuré prouve—

- <sup>g</sup> a) qu'il ne participe pas au différend de travail qui a causé l'arrêt d'ouvrage, qu'il ne le finance pas et qu'il n'y est pas directement intéressé; et
- <sup>h</sup> b) qu'il n'appartient pas à un rang ou à une classe d'ouvriers parmi lesquels, immédiatement avant le commencement de l'arrêt, se trouvaient des membres employés aux lieux touchés par l'arrêt, et dont l'un ou plusieurs participent au différend de travail ou le financent ou y sont directement intéressés.

<sup>i</sup> (2) Lorsque des branches d'activités distinctes qui sont ordinairement exercées en tant qu'entreprises distinctes dans des locaux distincts, sont exercées dans des services différents situés dans les mêmes locaux, chacun de ces services est censé, aux fins du présent article, être une fabrique ou un atelier distincts ou des locaux distincts, selon le cas.

(b) *Canada*

*The Unemployment Insurance Act, 1940* incorporated almost verbatim s. 26 above of the English statute:

43. An insured person shall be disqualified for receiving benefit—

(a) if he has lost his employment by reason of a stoppage of work, which was due to a labour dispute at the factory, workshop or other premises at which he was employed, except where he has, during a stoppage of work, become *bona fide* employed elsewhere in the occupation which he usually follows, or has become regularly engaged in some other occupation, but this disqualification shall last only so long as the stoppage of work continues, and shall not apply in any case in which the insured person proves

(i) that he is not participating in, or financing or directly interested in the labour dispute which caused the stoppage of work, and

(ii) that he does not belong to a grade or class of workers of which immediately before the commencement of the stoppage there were members employed at the premises at which the stoppage is taking place any of whom are participating in or financing or directly interested in the dispute, and where separate branches of work which are commonly carried on as separate businesses in separate premises are carried on in separate departments on the same premises, each of those departments shall, for the purposes of this provision, be deemed to be a separate factory or workshop or separate premises, as the case may be;

In 1946, *An Act to amend The Unemployment Insurance Act, 1940*, S.C. 1946, c. 68, s. 7, provided that "Sections twenty-seven to forty-nine, inclusive . . . of the said Act . . . are repealed and the following substituted therefor:

39. (1) An insured person shall be disqualified from receiving benefit if he has lost his employment by reason of a stoppage of work due to a labour dispute at the factory, workshop or other premises at which he was employed unless he has, during the stoppage of work, become *bona fide* employed elsewhere in the occupation which he usually follows, or has become regularly engaged in some other occupation; but this disqualification shall last only so long as the stoppage of work continues.

(2) An insured person shall not be disqualified under this section if he proves

b) *Le Canada*

La *Loi de 1940 sur l'assurance-chômage* a repris presque textuellement l'art. 26 de la loi anglaise:

43. Un assuré n'a pas qualité pour recevoir une prestation

a) S'il a perdu son emploi par suite d'un arrêt d'ouvrage attribuable à un différend de travail survenu à la fabrique, à l'atelier ou autres lieux où il était employé, sauf si, durant un arrêt de travail, il a été de bonne foi employé ailleurs à l'occupation qu'il poursuit habituellement, ou est devenu régulièrement engagé dans quelque autre occupation; mais cette déchéance ne dure qu'autant que persiste l'arrêt d'ouvrage et ne s'applique en aucun cas où l'assuré établit

c) (i) qu'il ne participe pas au différend de travail ayant causé l'arrêt d'ouvrage, ni qu'il le finance ni qu'il y est directement intéressé; et

d) (ii) qu'il n'appartient pas à un rang ou à une classe d'ouvriers parmi lesquels, immédiatement avant le commencement de l'arrêt, se trouvaient des membres employés aux lieux où l'arrêt se produit, et dont l'un ou plusieurs d'entre eux participent au différend, ou le financent ou y sont directement intéressés; et lorsque des branches distinctes de travail qui sont communément poursuivies comme affaires distinctes dans des locaux distincts, sont poursuivies dans des départements distincts sur les mêmes lieux, chacun de ces départements est, pour les fins de la présente disposition, censé une fabrique ou un atelier distinct ou des locaux distincts, selon le cas;

g En 1946, la *Loi modifiant la Loi de 1940 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1946, chap. 68, art. 7, disposait que «Les articles vingt-sept à quarante-neuf inclusivement de ladite loi . . . sont abrogés et remplacés par les suivants:

h 39. (1) Un assuré n'a pas qualité pour recevoir une prestation s'il a perdu son emploi par suite d'un arrêt d'ouvrage attribuable à un différend de travail survenu à la fabrique, à l'atelier ou autre lieu où il était employé, à moins que, durant un arrêt de travail, il n'ait été de bonne foi employé ailleurs à l'occupation qu'il poursuit habituellement, ou ne soit devenu régulièrement engagé dans quelque autre occupation; mais cette perte de droit ne dure qu'autant que persiste l'arrêt d'ouvrage.

j (2) Un assuré n'est pas privé de sa qualité en vertu du présent article, s'il prouve

(a) that he is not participating in, or financing or directly interested in the labour dispute which caused the stoppage of work; and

(b) that he does not belong to a grade or class of workers of which immediately before the commencement of the stoppage there were members employed at the premises at which the stoppage is taking place any of whom are participating in, financing or directly interested in the dispute.

(3) Where separate branches of work which are commonly carried on as separate businesses in separate premises are carried on in separate departments on the same premises, each department shall, for the purpose of this section, be deemed to be a separate factory or workshop."

A slight change was made to the drafting of the disqualification provision during a complete revision of the Act which took place in 1955 (S.C. 1955, c. 50):

**63.** (1) An insured person who has lost his employment by reason of a stoppage of work attributable to a labour dispute at the factory, workshop or other premises at which he was employed, is disqualified from receiving benefit until

- (a) the termination of the stoppage of work,
  - (b) he becomes *bona fide* employed elsewhere in the occupation that he usually follows, or
  - (c) he has become regularly engaged in some other occupation,
- whichever event first occurs.

(2) An insured person is not disqualified under this section if he proves that

- (a) he is not participating in, or financing or directly interested in the labour dispute that caused the stoppage of work, and
- (b) he does not belong to a grade or class of workers that, immediately before the commencement of the stoppage, included members who were employed at the premises at which the stoppage is taking place and are participating in, financing or directly interested in the dispute.

(3) Where separate branches of work that are commonly carried on as separate businesses in separate premises are carried on in separate departments on the same premises, each department shall, for the purpose of this section, be deemed to be a separate factory or workshop.

a) qu'il ne participe pas au différend de travail ayant causé l'arrêt d'ouvrage, ni qu'il le finance ni qu'il y est directement intéressé; et

b) qu'il n'appartient pas à un rang ou à une classe d'ouvriers parmi lesquels, immédiatement avant le commencement de l'arrêt, se trouvaient des membres employés aux lieux où l'arrêt se produit, et dont l'un ou plusieurs d'entre eux participent au différend de travail, le financent ou y sont directement intéressés.

(3) Lorsque des branches distinctes de travail qui sont communément poursuivies comme affaires distinctes dans des locaux distincts, sont poursuivies dans des services distincts sur les mêmes lieux, chaque service est, pour les fins du présent article, censé être une fabrique ou un atelier distinct.»

En 1955, dans le cadre de la refonte complète de la Loi (S.C. 1955, chap. 50), on a légèrement modifié le texte de la disposition prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations:

**63.** (1) Un assuré qui a perdu son emploi par suite d'un arrêt d'ouvrage attribuable à un différend de travail survenu à la fabrique, à l'atelier ou autre local où il était employé, est exclu de la prestation

- a) jusqu'à la fin de l'arrêt d'ouvrage,
- b) jusqu'à ce qu'il devienne, de bonne foi, employé ailleurs à l'occupation qu'il poursuit habituellement, ou
- c) jusqu'à ce qu'il soit devenu régulièrement engagé dans quelque autre occupation,

selon celui de ces événements qui se produit en premier lieu.

(2) Un assuré n'est pas exclu de la prestation d'après le présent article, s'il prouve

- a) qu'il ne participe pas au différend de travail ayant causé l'arrêt d'ouvrage, qu'il ne le finance pas ou qu'il n'y est pas directement intéressé, et
- b) qu'il n'appartient pas à un rang ou à une classe d'ouvriers parmi lesquels, immédiatement avant le commencement de l'arrêt, se trouvaient des membres, employés aux lieux où l'arrêt se produit, qui participent au différend de travail, le financent ou y sont directement intéressés.

(3) Lorsque des branches distinctes de travail, communément exercées comme affaires distinctes dans des locaux distincts, sont poursuivies dans des services différents sur les mêmes lieux, chaque service est, aux fins du présent article, censé être une fabrique ou un atelier distinct.

The phrase "labour dispute" was defined in s. 2(j) of the Act:

(j) "labour dispute" means any dispute between employers and employees, or between employees and employees, that is connected with the employment or non-employment, or the terms or conditions of employment, of any persons;

The current provision, set out in s. 44 of the *Unemployment Insurance Act, 1971* and reproduced at the outset of my reasons, has undergone no change to this date.

### The Purpose of the Act

"A statute begins with an objective that may be called a political or social objective. This objective is but a vision of the ultimate end the desired law is intended to achieve. The means for the attainment of that objective must then be devised; these will be embodied in some social, financial, political, economic, legal or other plan" (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 73).

There is no doubt that legislation relating to unemployment, when first enacted in England and later in Canada, had a social objective. The economic depression of the 1930's resulted in a number of people being unemployed because of a lack of job opportunities. It gave rise to pressure for a wider range of social programs on the part of the Canadian government. Those concerns are clearly stated in the preamble of *The National Employment Commission Act, 1936*, S.C. 1936, c. 7, later re-enacted as the 1940 Act:

**WHEREAS** unemployment has been for several years Canada's most urgent national problem, and until such time as the normal revival of trade and industry will absorb a large percentage of unemployed workers, it is essential that steps be taken to find ways and means of providing remunerative employment, thus reducing the numbers at present on relief, and lessening the burden of taxation; and whereas, to achieve a nation-wide co-operative effort in reducing the numbers on relief and in providing employment, it is necessary to have the effective co-operation of the provinces and municipalities, and to enlist the co-operation of employers' and employees' associations throughout the Dominion, as well as of such other public and private agencies as may

L'expression «différend de travail» était définie à l'al. 2e) de la Loi:

e) «différend de travail» signifie tout différend entre employeurs et employés, ou entre employés, qui porte sur l'emploi ou le non-emploi ou les conditions d'emploi de tous individus;

La disposition actuellement en vigueur est l'art. b 44 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, reproduit au début de la présente opinion. Cet article n'a subi jusqu'à maintenant aucune modification.

### L'objet de la Loi

[TRADUCTION] «Toute loi a pour point de départ un objectif qui peut être soit politique soit social. Cet objectif ne représente qu'une vision du but ultime que la loi tend à atteindre. Il s'agit donc d'alors de concevoir les moyens d'atteindre cet objectif et de leur donner corps dans un régime social, financier, politique, économique, juridique ou autre» (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), à la p. 73).

Il ne fait pas de doute que les lois en matière d'assurance-chômage adoptées en Angleterre, puis au Canada, visaient un objectif social. La dépression économique des années 30 a eu pour effet f d'accroître le nombre de sans-emplois en l'absence de possibilités d'emploi. Le gouvernement canadien a subi des pressions pour qu'il élargisse l'éventail des programmes sociaux. Les préoccupations g de l'époque sont clairement énoncées dans le préambule de la *Loi sur la Commission nationale de placement, 1936*, S.C. 1936, chap. 7, adoptée de nouveau par la suite comme la loi de 1940:

**CONSIDÉRANT** que le chômage est, depuis plusieurs h années, la question nationale la plus urgente au Canada, et que jusqu'au moment où la reprise normale de l'industrie et du commerce absorbera une forte proportion de sans-travail, il est essentiel de prendre des mesures pour découvrir des voies et moyens de procurer des i emplois rémunérateurs, ce qui diminuerait le nombre actuel des personnes secourues et amoindrirait le fardeau des impôts; et considérant que pour obtenir un effort coopératif, s'étendant à toute la nation, pour j diminuer le nombre des personnes secourues et procurer de l'emploi, il est nécessaire d'obtenir la coopération efficace des provinces et des municipalités ainsi que la collaboration des associations d'employeurs et d'em-

be in a position to provide employment or to suggest what is practicable in the way of re-employment projects; and whereas, it would appear that such nationwide co-operative effort can best be effected through the appointment of a representative national commission, with power to co-operate with the provinces, municipalities and other agencies in respect of unemployment relief, and in an endeavour to provide work for the unemployed: Therefore His Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

Wilson J., in the course of her reasons in *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2, stated at p. 10:

Since the overall purpose of the Act is to make benefits available to the unemployed, I would favour a liberal interpretation of the re-entitlement provisions. I think any doubt arising from the difficulties of the language should be resolved in favour of the claimant.

La Forest J. in *Canadian Pacific Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 S.C.R. 678, wrote at p. 680:

The *Unemployment Insurance Act, 1971*, 1970-71-72 (Can.), c. 48, as the name implies, establishes a scheme that provides for cash payments to persons exercising an insurable employment on the termination of their employment. The necessary monies are derived in part from premiums paid by the employees and their employers. These premiums, fixed each year by the Unemployment Insurance Commission established under the Act, are calculated in terms of a percentage of the "insurable earnings" of the employees in that year.

The basic thrust of the original Act remained constant through the years. Its numerous amendments were designed to expand qualifying conditions and increase benefits and contributions in order to eliminate inequities, to promote employment opportunities and to co-ordinate other social assistance programs. The shift, if any, was rather from the main protection objective to the labour market objective. The Act's insurance feature prevailed all along through the national pooling of both the risks and the costs of unemployment.

ployés dans tout le Dominion, de même que celle de tous les autres organismes publics et privés qui peuvent être en mesure de procurer de l'emploi ou de suggérer des moyens pratiques en vue de projets de réemploi; et

*a* considérant que cet effort coopératif, s'étendant à toute la nation, peut, semble-t-il, être le mieux obtenu par l'établissement d'une commission nationale représentative, revêtue du pouvoir de coopérer avec les provinces, les municipalités et autres organismes concernant les secours aux chômeurs, et dans l'effort à accomplir pour procurer du travail aux chômeurs; à ces causes, Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

Dans les motifs qu'elle a rédigés dans l'affaire

*c Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2, le juge Wilson affirme, à la p. 10:

Puisque le but général de la Loi est de procurer des prestations aux chômeurs, je préfère opter pour une interprétation libérale des dispositions relatives à la réadmissibilité aux prestations. Je crois que tout doute découlant de l'ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur du prestataire.

*e* Dans l'arrêt *Canadien Pacifique Ltée c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 R.C.S. 678, le juge La Forest écrit, à la p. 680:

*f* La *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, 1970-71-72 (Can.), chap. 48, comme l'indique son nom, crée un régime qui prévoit le paiement de prestations en espèces aux personnes exerçant un emploi assurable en cas de cessation de leur emploi. Les fonds requis proviennent en partie de cotisations des employés et de leurs employeurs. Ces cotisations, fixées pour chaque année g par la Commission d'assurance-chômage établie par la Loi, sont exprimées en pourcentages des «rémunérations assurables» des employés pour l'année.

Au fil des ans, l'objectif premier de la loi originale est demeuré inchangé. Les nombreuses modifications qui y ont été apportées étaient destinées à assouplir les conditions d'admissibilité et à augmenter les prestations et les cotisations afin d'éliminer les injustices. Elles visaient en outre à favoriser la création d'emplois et à coordonner les autres programmes d'aide sociale. Le changement, s'il en est, réside plutôt dans le fait qu'on soit passé de l'objectif principal de protection à l'objectif du marché du travail. Par le partage à l'échelle nationale tant du risque que du coût du chômage, la Loi a toujours conservé son caractère de régime d'assurance.

The Purpose of s. 44

At the time the s. 44 provision was enacted in England, it was undoubtedly intended that the use of union strike funds for strike pay at the claimant's place of work would disentitle employees, out of work because of the strike, from unemployment benefits. It was not intended to compensate employees who either left their employment voluntarily or lost it for reasons of misconduct.

As the unemployment insurance fund was made up of contributions from employers, employees and government, it was considered undesirable or even inequitable that such benefits be used to support employees, on strike or locked-out, against the employer. State neutrality in a labour dispute was a main consideration. However, it can reasonably be assumed from the wording of s. 44 that the innocent victims of a labour dispute were not intended to be penalized. Furthermore, it is noteworthy that the English Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations (1965-1968) recommended that a claimant should not be regarded as financing a dispute simply because he was a member of a trade union which is paying strike benefits to those on strike (M. A. Hickling, *Labour Disputes and Unemployment Insurance Benefits in Canada and England* (1975), at p. 215).

In *Abrahams*, *supra*, Wilson J. discussed the interpretation of s. 44(1)(c) of the Act—albeit in a different context—in terms of whether the claimant had become “regularly engaged in some other occupation”. Delivering the unanimous judgment of the Court, she said at p. 9:

It is, I think, legitimate to ask what the object of the legislature was in enacting s. 44. Clearly involvement in a labour dispute was to terminate a complainant's entitlement to benefits. However, his entitlement would be restored if the requirements of either para. (b) or para. (c) were met.

L'objet de l'art. 44

Il ne fait pas de doute qu'à l'époque où la disposition anglaise correspondant à l'art. 44 de la Loi a été adoptée, elle l'a été en vue de rendre inadmissibles aux prestations d'assurance-chômage les employés qui se trouvaient sans travail en raison d'une grève au même lieu de travail lorsque ces grévistes touchaient des allocations de grève payées à même le fonds de grève syndical. Cette disposition n'était pas destinée à indemniser les employés qui quittaient volontairement leur emploi ou le perdaient pour cause d'inconduite.

Comme le fonds d'assurance-chômage se composait des cotisations versées par les employeurs, les employés et le gouvernement, on considérait qu'il était peu souhaitable, voire inéquitable, que les prestations provenant de ce fonds servent à soutenir, à l'encontre de ce même employeur, ses employés en grève ou en lock-out. À cet égard, la neutralité de l'État face aux conflits de travail a été une considération primordiale. Cependant, on peut raisonnablement conclure du texte de l'art. 44 que cette disposition n'avait pas pour but de pénaliser les victimes innocentes d'un conflit de travail. En outre, il vaut la peine de souligner que la Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations (1965-1968) de l'Angleterre a recommandé qu'un prestataire ne soit pas considéré comme finançant un conflit du seul fait qu'il appartienne à un syndicat qui verse aux grévistes des allocations de grève (M. A. Hickling, *Labour Disputes and Unemployment Insurance Benefits in Canada and England* (1975), à la p. 215).

Dans l'arrêt *Abrahams*, précité, le juge Wilson a traité de l'interprétation de l'al. 44(1)c de la Loi, quoique dans un contexte différent, soit de savoir si le prestataire s'était «mis à exercer quelque autre occupation d'une façon régulière». En rendant l'arrêt unanime de la Cour, le juge Wilson affirme, à la p. 9:

Il est légitime, je crois, de se demander ce que visait le législateur en adoptant l'art. 44. De toute évidence, il a voulu que la participation d'un prestataire à un conflit de travail mette fin à son admissibilité aux prestations. Toutefois son admissibilité est rétablie si les conditions de l'al. b) ou de l'al. c) sont remplies.

Since the purpose of the Act is to make benefits available to the unemployed, a liberal interpretation of the re-entitlement provisions is warranted, given that the Act was not designed to deprive innocent victims of a labour dispute of the benefits of the Act and also given that employees do contribute to the unemployment insurance fund.

### The Underlying Rationale

The two principles generally invoked in the interpretation of s. 44 rest on the proposition that government neutrality should be preserved in a labour dispute and that it would be inequitable for an employer's contribution to the Unemployment Insurance fund to finance a strike against himself. Hickling, *op. cit.*, at p. 1, puts it as follows:

The neutrality of the state is to be preserved, and funds to which employers are compelled to contribute are not to be used against them.

This rationale has been criticized.

#### (a) *Government Neutrality in a Labour Dispute*

In order to remain neutral the law should but does not distinguish between strikes and lock-outs. The reasonableness of the claims and the merits of the dispute are ignored in the determination of the question whether the labour dispute actually exists. The government can hardly invoke neutrality if it declines to differentiate between a legitimate grievance leading to a lock-out and a voluntary stoppage of work following a breakdown in industrial relations. It is indeed difficult to classify as neutral a refusal to pay benefits in the former situation (T. Norris, "Dissociating from a Trade Dispute, and Claiming Unemployment Benefit" (1985), 135 *New L.J.* 967, at p. 967). As mentioned by S. H. Ephron: "The neutrality principle can serve as a justification for the "labor dispute disqualification" only if the parties to the dispute stand on equal footing. In the majority instances they do not" (S. H. Ephron, "Redefining Neutrality: Alternative Interpretations of the Labor Dis-

Comme la Loi vise à assurer des prestations aux personnes sans travail, il est justifié de donner une interprétation libérale aux dispositions relatives à la réadmissibilité aux prestations, étant donné que la Loi n'est pas conçue pour priver des avantages qu'elle confère les victimes innocentes d'un conflit de travail et compte tenu également du fait que les employés cotisent à la caisse d'assurance-chômage.

#### b Les principes sous-jacents

Les deux principes généralement invoqués en interprétant l'art. 44 reposent sur la thèse portant que le gouvernement doit rester neutre face à un conflit de travail et qu'il serait inéquitable qu'une grève dirigée contre un employeur soit financée au moyen des cotisations qu'il a versées à la caisse d'assurance-chômage. Hickling, *op. cit.*, fait observer à la p. 1:

<sup>d</sup> [TRADUCTION] La neutralité de l'État doit être maintenue et le fonds auquel les employeurs sont tenus de contribuer ne doit pas être utilisé contre eux.

Ces principes ont été critiqués.

#### <sup>e</sup> a) *La neutralité gouvernementale face à un conflit de travail*

Pour conserver sa neutralité, la loi devrait distinguer entre les grèves et les lock-out, ce qu'elle ne fait pas. Ni le caractère raisonnable des revendications ni le bien-fondé de la mésentente n'entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a vraiment un conflit de travail. Le gouvernement ne saurait guère invoquer le principe de la neutralité s'il refuse de distinguer entre un grief légitime qui aboutit à un lock-out et un débrayage volontaire à la suite d'une rupture des relations de travail. En fait, il est difficile de qualifier de neutre le refus de payer des prestations dans le premier cas (T. Norris, «Dissociating from a Trade Dispute, and Claiming Unemployment Benefit» (1985), 135 *New L.J.* 967, à la p. 967). Comme l'a mentionné S. H. Ephron: [TRADUCTION] «Le principe de la neutralité ne peut servir de justification à «l'exclusion du bénéfice des prestations dans le cas d'un conflit de travail» que si les parties à ce conflit se trouvent sur un pied d'égalité. Or, le plus souvent, elles ne le sont pas» (S. H. Ephron, «Redefining Neutrality: Alternative Interpretations of the Labor Dispute Disqualification in

pute Disqualification in Unemployment Compensation" (1986), 8 *Comp. Lab. L.* 89, at p. 104).

If an employer insists upon unreasonable terms in the settlement of a labour dispute and the employees are aware of the fact that unemployment insurance benefits will not be paid if there is a stoppage of work due to lack of agreement, the employees may be induced to accept unfavourable terms of employment which they would not otherwise accept. Under such conditions the Act becomes an instrument of coercion (*In re McKay* (1946), 53 Man. R. 364, at pp. 372-73). A refusal to pay benefits in those circumstances is hardly a neutral stance. Likewise, to guarantee benefits only to those who do not pay union dues may deter workers from combining their economic strength, particularly if the payment of union dues is construed as financing the dispute (see M. I. Shadur, "Unemployment Benefits and the "Labor Dispute" Disqualification" (1950), 17 *U. Chi. L. Rev.* 294, at pp. 296 to 298; L. Lesser, "Labor Disputes and Unemployment Compensation" (1945), 55 *Yale L.J.* 167; Note, "Eligibility for Unemployment Benefits of Persons Involuntarily Unemployed Because of Labor Disputes" (1949), 49 *Colum. L. Rev.* 550).

In the final analysis, while it might be desirable that the government remain neutral in a labour dispute, it is questionable whether the disqualification provision, applied to the circumstances of this case, would in fact achieve such a result. Absent proof, as here, that the claimant voluntarily chose unemployment in order to foster the strike, the neutrality principle does not seem to justify depriving such claimant of unemployment insurance benefits.

#### (b) *Employer Financing Strike Against Himself*

It is also argued that the legislature cannot have intended that the employer, through his contribution to the unemployment compensation fund, finance a strike against himself. This argument

*Unemployment Compensation» (1986), 8 *Comp. Lab. L.* 89, à la p. 104).*

Si un employeur fixe des conditions déraisonnables au règlement d'un conflit et que les employés savent qu'ils ne toucheront pas de prestations d'assurance-chômage si un arrêt de travail résulte de l'absence de consensus, cela peut inciter ces employés à accepter des conditions de travail défavorables qu'ils n'auraient pas autrement acceptées. Dans un tel cas, la Loi devient un instrument de coercition (*In re McKay* (1946), 53 Man. R. 364, aux pp. 372 et 373). Le refus de verser des prestations dans ces circonstances ne traduit guère une position de neutralité. De même, garantir des prestations seulement à ceux qui ne paient pas de cotisations syndicales peut avoir pour effet de dissuader les travailleurs d'unir leur force économique, particulièrement si le paiement de cotisations syndicales est interprété comme un financement du conflit de travail (voir M. I. Shadur, «Unemployment Benefits and the «Labor Dispute» Disqualification» (1950), 17 *U. Chi. L. Rev.* 294, aux pp. 296 à 298; L. Lesser, «Labor Disputes and Unemployment Compensation» (1945), 55 *Yale L.J.* 167; Note, «Eligibility for Unemployment Benefits of Persons Involuntarily Unemployed Because of Labor Disputes» (1949), 49 *Colum. L. Rev.* 550).

En définitive, bien qu'il puisse être souhaitable que le gouvernement reste neutre face à un conflit de travail, il est douteux que, dans la présente affaire, l'application de la disposition prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations permette effectivement d'obtenir ce résultat. Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, il n'y a aucune preuve établissant que le prestataire a volontairement choisi le chômage pour faire durer la grève, le principe de la neutralité ne paraît pas justifier que ce prestataire soit empêché de toucher des prestations d'assurance-chômage.

*b) L'employeur qui finance une grève dirigée contre lui-même*

On prétend en outre que le législateur n'a pas pu vouloir que l'employeur, par son apport à la caisse d'assurance-chômage, finance une grève dirigée contre lui-même. Cet argument ne tient pas

does not take into account that such contributions will eventually be shifted by the employer to the consumer or to his or her employees. Such "financing" may not even materialize since strikes are often of lesser duration than the usual benefit-waiting period. Even if it did, the absence of benefits during the waiting period, combined with the prospect of benefits amounting to a fraction of normal wages, will rather dissuade labour unions from calling a strike than encourage them to do so (Shadur, *loc. cit.*, at p. 298).

I do not think that it is necessary to belabour the point further. Suffice it to say that the rationale underlying s. 44 as it was originally enacted in England and later incorporated in its Canadian counterpart, does not today enjoy much favour in the United States or in Canada and no wonder, given the materially different state of labour relations.

### The Labour Relations Context

Many changes have taken place in labour relations between the England of 1924 and the Canada of 1940, on the one hand, and the Canada of today on the other. In the early part of this century, Canadian unionism was patterned after the British model. Labour unions were voluntary organizations which were not recognized by the state as the legitimate bargaining agents of their members. This situation changed significantly in the United States with the passage of the *Wagner Act* in 1935. For the first time, labour unions were granted legal recognition as representative of their members in negotiating work conditions and settling disputes with employers.

Almost a decade later, in February of 1944, and nine years after the first attempt to enact *The Employment and Social Insurance Act* which included the disentitlement provision, the Canadian federal government adopted a similar legislative scheme by an Order in Council, P.C. 1003, entitled the *Wartime Labour Relations Regulations*. The provinces quickly followed suit. These enact-

compte du fait que l'employeur finira souvent par reporter ces cotisations sur le consommateur ou sur ses employés. Il se peut d'ailleurs que ce «financement» ne se concrétise même pas, étant donné que les grèves prennent souvent fin avant l'expiration du délai normal qui doit s'écouler avant d'être admissible aux prestations. Et même si ce financement se concrétisait, le non-paiement de prestations pendant la période d'attente, conjugué avec la perspective de toucher des prestations équivalant à une fraction du salaire normal, a pour effet de dissuader les syndicats ouvriers de déclencher une grève plutôt que de les encourager à le faire (Shadur, *loc. cit.*, à la p. 298).

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'insister davantage sur ce point. Qu'il suffise de dire que la raison d'être fondamentale de l'art. 44, adopté à l'origine en Angleterre puis repris ensuite au Canada, n'est plus très bien reçue aujourd'hui aux États-Unis et au Canada, ce qui ne saurait surprendre vu l'état sensiblement différent aujourd'hui des relations du travail.

### Le contexte des relations de travail

De nombreux changements sont survenus dans le domaine des relations de travail si on compare la situation qui existait en Angleterre en 1924 et au Canada en 1940, avec celle que le Canada connaît aujourd'hui. Au début du siècle, le syndicalisme canadien était calqué sur le modèle britannique. Les syndicats étaient des organisations volontaires que l'État ne reconnaissait pas comme agents négociateurs légitimes de leurs membres. La situation a changé sensiblement aux États-Unis avec l'adoption de la *Wagner Act* en 1935. Pour la première fois, les syndicats étaient légalement reconnus comme représentant leurs membres à la table de négociations et en ce qui concernait le règlement des conflits avec les employeurs.

Presque dix ans plus tard, en février 1944, soit neuf ans après la première tentative d'adopter la *Loi sur le placement et les assurances sociales* qui comprenait la disposition d'exclusion du bénéfice des prestations, le gouvernement canadien a adopté un régime législatif semblable au moyen de l'arrêté en conseil C.P. 1003, intitulé *Règlements des Relations ouvrières en temps de guerre*. Les

ments marked a profound departure from the structure of labour relations in England. As Carrothers, Palmer and Rayner explain in *Collective Bargaining Law in Canada* (2nd ed. 1986), at p. 42:

When in the early years of confederation parliament considered legislative reform of its labour laws it turned naturally for precedents to the Mother of Parliaments. The judicial precedents respecting civil conspiracy and internal affairs of unions flowed naturally across the Atlantic from the heartland of the common law. But by 1935 new forces were at work. The labour movement itself had changed. It was now heavily influenced by American parentage; accents from the British Isles were no longer dominant voices in union affairs. Problems—economic, social and political—were North American. And British precedents since the *Trade Disputes Act* of 1906 reflected policies out of tune with forces determining the character of collective bargaining in North America.

Following the Second World War, the Canadian labour movement was increasingly concerned about continuing the protection afforded by the *Wartime Labour Relations Regulations* through the establishment of national labour legislation. Organized labour placed great emphasis on union security and sought to make it compulsory through legislation. (H. A. Logan, *Trade Unions in Canada* (1948), at p. 549.) The period after the war was marked by increasing sophistication of internal union organization and by increasing use of investigation and conciliation procedures as conditions precedent to legal strikes or lock-out. The period is also characterized by the incorporation of the Rand Formula in collective agreements. This formula imposes on the employer the duty to remit to the union a portion of the wages of each employee in the bargaining units. (I. Abella, *The Canadian Labour Movement, 1902-1960* (1975), at p. 21.)

While it is certain that the Canadian legislators could not have been unaware of the constant changes in the labour relations panorama, as evi-

provinces ont emboîté le pas rapidement. Ces mesures législatives traduisent un changement radical par rapport au régime anglais des relations de travail. Comme l'expliquent Carrothers, Palmer et Rayner dans *Collective Bargaining Law in Canada* (2nd ed. 1986), à la p. 42:

[TRADUCTION] Lorsque, au cours des premières années d'existence de la confédération, le législateur fédéral a envisagé la réforme de ses lois en matière de relations du travail, il a naturellement vérifié ce que la mère des parlements avait fait. La jurisprudence concernant le complot civil et les affaires internes des syndicats traversait naturellement l'Atlantique depuis le pays de *common law* par excellence. Mais dès 1935, de nouvelles forces étaient en jeu. Le mouvement ouvrier lui-même avait changé. Il était maintenant fortement influencé par les rejetons américains; les îles Britanniques n'avaient plus voix dominante en matière syndicale. Les problèmes, qu'ils soient économiques, sociaux ou politiques, étaient nord-américains. Et les précédents britanniques depuis la *Trade Dispute Act* de 1906 reflétaient des politiques qui ne s'accordaient plus avec les forces déterminant la nature des négociations collectives en Amérique du Nord.

Après la Deuxième Guerre mondiale, le mouvement ouvrier canadien est devenu de plus en plus intéressé à maintenir la protection accordée dans les *Règlements des Relations ouvrières en temps de guerre*, par l'établissement d'une législation nationale en matière de relations de travail. Les syndicats ont insisté fortement sur la sécurité syndicale et ont demandé à ce qu'elle devienne obligatoire par voie législative. (H. A. Logan, *Trade Unions in Canada* (1948), à la p. 549.) L'après-guerre a été marqué par la sophistication croissante de la structure interne des syndicats et par le recours accru aux procédures d'enquête et de conciliation comme conditions préalables des grèves ou lock-out légaux. Cette période se caractérise également par l'incorporation, dans les conventions collectives, de la formule Rand qui impose à l'employeur l'obligation de remettre au syndicat une partie du salaire de chaque employé membre d'une unité de négociation. (I. Abella, *Le mouvement ouvrier au Canada de 1902 à 1960* (1978), à la p. 21.)

Bien que le législateur canadien n'ait certainement pas pu ignorer les changements constants qui se produisaient dans le domaine des relations du

denced by frequent, sometimes significant amendments of the Act, the labour dispute disqualification provision was never amended. One can only speculate about the reasons for this legislative inaction. However, one can readily appreciate the concerns underlying the amendments which focused on extending the scope of the Act to include classes of employees not initially covered by the scheme and modifying employer and employee contributions to cope with the fund's liquidity and actuarial soundness. The legislators never seem to have re-examined the labour dispute provision. In any event, the fact that they did not is not in itself conclusive as it relates to the interpretation of this section of the Act.

travail, comme en témoignent les fréquentes et parfois profondes modifications apportées à la Loi, il reste qu'on n'a jamais touché à la disposition prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations dans le cas d'un conflit de travail. Quant à savoir quels ont été les motifs de cette inaction de la part du législateur, on en est réduit aux conjectures. Toutefois, on se rend facilement compte des préoccupations qui sous-tendent les modifications visant à étendre la portée de la Loi de manière à englober des catégories d'employés auxquelles le régime ne s'appliquait pas initialement, et à changer les cotisations des employeurs et des employés afin d'assurer la liquidité du fonds et une assiette actuarielle saine. Pour ce qui est de la disposition relative aux conflits de travail, il semble que le législateur ne l'a jamais réexaminée. De toute façon, cette omission de sa part n'est pas concluante en soi pour ce qui est d'interpréter cette disposition de la Loi.

#### Doctrinal and Jurisprudential Interpretation of s. 44

While the respect for precedent and judicial restraint on which respondent relies are to be commended, one should not forget that an important function of this Court is the interpretation of legislation. This function is particularly useful in disputes such as the present one where the original rationale on which the legislation in question was predicated has lost most of its relevance through the intervening years due to the evolution in Canadian labour relations, the labour movement, and the social and economic conditions of Canadian society. Furthermore, this Court was never called upon to rule on the point here at issue.

#### L'interprétation de l'art. 44 donnée par la doctrine et la jurisprudence

Bien que le respect des précédents et la réserve judiciaire invoqués par l'intimé soient recommandés, il ne faut pas oublier que l'interprétation de lois représente une fonction importante de cette Cour. Cette fonction se révèle particulièrement utile dans des litiges comme celui dont nous sommes présentement saisis où la raison d'être initiale de la loi en question a, au cours des années, perdu presque toute sa pertinence en raison de l'évolution qui s'est manifestée dans les relations du travail au Canada, dans le mouvement ouvrier ainsi que dans les conditions sociales et économiques canadiennes. De plus, cette Cour n'a jamais été appelée à statuer sur le point présentement en litige.

Comme l'a fait remarquer lord Watson dans l'arrêt *Salomon v. Salomon & Co.*, [1897] A.C. 22, à la p. 38, [TRADUCTION] «l'intention du législateur» est une expression courante dont le sens se révèle fort difficile à cerner et qui, pour le profane, peut signifier n'importe quoi depuis une intention consacrée dans un texte législatif concret jusqu'à une opinion spéculative sur ce que le législateur a probablement voulu dire, bien qu'il ait omis de le consigner dans la loi. Dans une cour de justice ou d'*equity*, on ne peut s'assurer à bon droit

As Lord Watson noted in *Salomon v. Salomon & Co.*, [1897] A.C. 22, at p. 38, the ““Intention of the Legislature” is a common but very slippery phrase, which, popularly understood, may signify anything from intention embodied in positive enactment to speculative opinion as to what the Legislature probably would have meant, although there has been an omission to enact it. In a Court of Law or Equity, what the Legislature intended to be done or not to be done can only be legitimately ascertained from that which it has chosen to enact,

either in express words or by reasonable and necessary implication."

In this regard, it may be useful to examine the historical context of the enactment of similar legislation in the United Kingdom, the United States and in Canada.

(a) *United Kingdom*

English Umpires have consistently interpreted the disqualification provision as disentitling any employee paying dues to a union engaged in a dispute. This interpretation is based upon the argument that each member has a proprietary interest in the fund of his or her union (Ministry of Labour, Analytical Guide U.I. Code 7, Part III, §97 (1939 ed.); Brit. Ump. 823/36 (1936); Brit. Ump. 13/25, BU-627 (1925)). He or she is considered as part-owner in the union and therefore is held responsible for its actions (Note, *loc. cit.*, at pp. 560-61).

This construction has been criticized in many respects. Hickling, *op. cit.*, summarizes this criticism at pp. 213-14 and 215:

The Umpire's decisions rest upon the basis either that the member has a proprietary interest in the funds which are being dispensed in support of those who are on strike or locked out, or that as a member he shares responsibility for his union's action. Neither basis is entirely satisfactory, as has been pointed out above. His proprietary interest is often infinitesimal and his power of control over the dispensation of funds illusory.

It is clear that the present rule on financing can lead to hardship and to anomalies. A claimant may be disqualified simply because his union is giving financial aid to men who are locked in a dispute at his place of employment. He is penalized though he has no direct interest in the outcome of the dispute, is innocent of any participation in it, and is opposed to his union's action. The dispute may not even be in his department. Fellow workers who are members of the same union and employed at the same works may be entitled to benefit if they are working in a department which is deemed to be separate premises for the purposes of the Act. The

de ce que la législature voulait imposer ou ne pas imposer qu'en se fondant sur ce qu'elle a choisi d'adopter soit en termes exprès, soit par implication raisonnable et nécessaire.»

<sup>a</sup> À cet égard, il peut être utile d'examiner le contexte historique de l'adoption de mesures législatives similaires au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada.

<sup>b</sup> a) *Le Royaume-Uni*

Les juges-arbitres anglais ont systématiquement interprété la disposition prévoyant l'inadmissibilité aux prestations comme s'appliquant à tout employé qui verse des cotisations à un syndicat qui est partie à un conflit de travail. Cette interprétation repose sur l'argument selon lequel chaque membre possède un droit de propriété sur les fonds de son syndicat (Ministry of Labour, Analytical Guide U.I. Code 7, Part III, §97 (1939 ed.); Brit. Ump. 823/36 (1936); Brit. Ump. 13/25, BU-627 (1925)). Les membres sont considérés comme copropriétaires du syndicat et sont à ce titre jugés responsables de ses actes (Note, *loc. cit.*, aux pp. 560 et 561).

Cette interprétation a donné prise à de nombreuses critiques que Hickling, *op. cit.*, résume ainsi, aux pp. 213, 214 et 215:

[TRADUCTION] Les décisions du juge-arbitre reposent sur l'une ou l'autre de deux thèses possibles. Soit que le membre possède un droit de propriété sur les fonds affectés au soutien des grévistes ou de ceux qui sont lock-outés, soit que, en sa qualité de membre, il partage la responsabilité des actes de son syndicat. Comme il a déjà été souligné, ni l'un ni l'autre fondement n'est tout à fait satisfaisant. Le droit de propriété se révèle souvent infinitésimal et le pouvoir de contrôler l'utilisation des fonds illusoire.

Il est évident que la règle actuelle relative au financement peut entraîner des inéquités et des anomalies. Un prestataire risque d'être exclu du bénéfice des prestations du simple fait que son syndicat accorde un appui financier à des hommes qui sont engagés dans un conflit à l'endroit où travaille ce prestataire. Celui-ci est pénalisé bien qu'il n'ait aucun intérêt direct dans l'issue du conflit, qu'il n'y participe d'aucune manière et qu'il s'oppose aux actes de son syndicat. Il se peut même que le conflit ne touche pas le service dont il relève. Des collègues membres du même syndicat et employés à la même entreprise peuvent quant à eux avoir droit aux

worker who is disqualified may perhaps be forgiven if he dismisses the difference between departments as a mere technicality, and complains that those in receipt of benefit are just as guilty of financing the dispute as he.

It may be argued that the rule favours unofficial disputes which are not financed by a union over official disputes which are, and for that reason ought to be abolished. In some cases even official disputes are not given financial support in the form of strike benefits. A union may be unable to support a strike once its funds are exhausted, or may choose not to pay strike benefit for other reasons. Unofficial stoppages and non-payment of strike benefits can usually be traced to factors other than a desire to facilitate claims for unemployment insurance benefit by non-participants who are thrown out of work.

After weighing the arguments the Royal Commission with one exception recommended that a claimant should no longer be regarded as financing a trade dispute simply because he is a member of a union which is paying strike pay to those on strike. The one dissident felt that the financing disqualification should continue to be operated as at present in order to bring home to the union member a measure of personal responsibility for his union's action. There is no evidence that the disqualification for unemployment insurance benefit has had much effect on the degree to which members participate in the affairs of unions. It seems unlikely that abolition of the financing rule would lessen the incentives to do so.

It is of interest to note that more recent English interpretation seems to depart from earlier pronouncements, as evidenced by this observation of the Lord President in *Watt v. Lord Advocate*, [1979] S.C. 120, at pp. 127, 134 and 135:

Before examining the Commissioner's decision to see whether or not the pursuer's contention is well founded it will be convenient to express my view as to what is meant by the words "directly interested in the trade dispute" which are to be found in proviso (a) to section 22(1). These words appear in close company with the words "participating in" and "financing" which predi-

prestations s'ils travaillent dans un service qui est réputé occuper des locaux distincts aux fins de la Loi. Il est sans doute possible de pardonner à l'ouvrier exclu du bénéfice des prestations, s'il rejette comme du simple formalisme la distinction entre les services et s'il se plaint de ce que ceux qui reçoivent des prestations financent le conflit au même titre que lui.

On peut prétendre que la règle favorise les conflits non autorisés qui ne sont pas financés par un syndicat *b* plutôt que les conflits autorisés qui le sont et qui, pour cette raison, devraient être abolis. Dans certains cas, même les conflits autorisés ne reçoivent pas un appui financier sous la forme d'allocations de grève. Un syndicat peut se voir dans l'impossibilité de soutenir une grève *c* une fois ses fonds épuisés ou il peut choisir, pour d'autres motifs, de ne pas verser d'allocations de grève. Les arrêts de travail non autorisés et le non-paiement d'allocations de grève peuvent normalement être imputés à des facteurs autres que la volonté de faciliter aux non-participants qui se retrouvent sans travail l'obtention de prestations d'assurance-chômage.

Après avoir soupesé les arguments avancés, la commission royale, à une exception près, a recommandé *e* qu'un prestataire ne soit plus considéré comme finançant un conflit de travail du simple fait qu'il appartient à un syndicat qui verse aux grévistes des allocations de grève. L'unique dissident a estimé que l'exclusion du bénéfice des prestations fondée sur le financement du conflit devrait continuer à s'appliquer comme actuellement afin *f* de faire assumer aux membres du syndicat une certaine responsabilité personnelle des actes de leur syndicat. Or, il n'y a rien qui prouve que l'exclusion du bénéfice des prestations d'assurance-chômage a eu beaucoup d'effet *g* sur la participation des membres aux affaires syndicales. Il semble peu probable que l'abolition de la règle relative au financement aurait pour effet de décourager cette participation.

Il est intéressant de constater que l'interprétation anglaise récente semble s'écarte des décisions antérieures. C'est ce qui se dégage des observations suivantes du lord président dans la décision *Watt v. Lord Advocate*, [1979] S.C. 120, aux pp. 127, 134 et 135:

[TRADUCTION] Avant d'examiner la décision du commissaire afin de déterminer si la prétention du demandeur est bien fondée, il convient que j'exprime mon opinion sur le sens de l'expression «directement intéressé» au «différend de travail», qui figure dans la réserve énoncée à l'al. 22(1)a). Cette expression accompagne les

cate an active involvement in the particular dispute by the claimant in question.

"Participating in" or "financing" are plain enough words to involve active connection with the dispute. In my opinion the words "directly interested in the trade dispute" should be read *eiusdem generis* and involve a direct interest in the cause of the dispute and its merits or demerits, the reasons for its existence and its justification or non-justification.

The Commissioner has proceeded to his decision on the ground that because the dispute might have affected the working and pay conditions of the claimant, he was de-barred from receiving unemployment benefit. That is not a condition of the proviso. I repeat, an onerous burden, such as the proviso places on the claimant, must be construed strictly, since it deprives him of a statutory right to benefit.

#### (b) *United States*

In the United States, jurisdiction over unemployment compensation belongs to the states. While the original English provision similar to our s. 44 has been retained in a majority of American state statutes, several, in contrast to Canada, have since excised the entire provision embodied in our s. 44 from their legislation. Others have enacted specific provisions to the effect that payment of regular union dues does not constitute financing a labour dispute (T. P. McCormick, "Unemployment Compensation—An Examination of Wisconsin's "Active Progress" Labor Dispute Disqualification Provision," [1982] *Wis. L. Rev.* 907). No useful purpose would be served by an extensive review of American authorities, given the diversity both of statutes and of judicial interpretation.

What is striking in the American experience is the early judicial departure from English precedents apparently for reasons of policy. Shadur, *loc. cit.*, referring to the English construction of the statute, expressed the view that (at p. 328):

mots «participe» et «finance» qui supposent une participation active du prestataire au conflit en question.

Les termes «participe» ou «finance» sont assez clairs *a* pour impliquer l'existence d'un lien actif avec le conflit. À mon avis, l'expression «directement intéressé» au «différend de travail» doit être interprétée en fonction du principe *eiusdem generis* de manière à signifier un intérêt direct dans la cause du conflit, dans la question *b* de savoir qui a raison et qui a tort, dans les raisons du conflit et dans la justification ou l'absence de justification de celui-ci.

La décision du commissaire a pour fondement que le *c* prestataire était exclu du bénéfice des prestations d'assurance-chômage pour le motif que le conflit aurait pu avoir une incidence sur ses conditions de travail et sur son salaire. Ce n'est toutefois pas ce qu'exige la réserve. Un fardeau de preuve aussi lourd que celui imposé au *d* prestataire par cette réserve doit, je le répète, s'interpréter strictement, étant donné que le prestataire se voit privé du droit de toucher des prestations que lui confère la loi.

#### *b) Les États-Unis*

Aux États-Unis, ce sont les États qui ont compétence en matière d'assurance-chômage. Quoique la disposition anglaise originale qui ressemble à notre art. 44 ait été conservée dans les lois de la majorité *f* des États américains, plusieurs de ces États, contrairement à ce qui s'est fait au Canada, ont par la suite retranché de leurs lois respectives toutes les dispositions correspondant à notre art. 44. D'autres ont adopté des dispositions précises portant *g* que le paiement régulier de cotisations syndicales ne constitue pas un financement d'un conflit de travail (T. P. McCormick, «Unemployment Compensation—An Examination of Wisconsin's "Active Progress" Labor Dispute Disqualification Provision», [1982] *Wis. L. Rev.* 907). Étant donné la diversité des textes législatifs et des interprétations judiciaires, il ne sert à rien d'entreprendre ici *i* une étude approfondie de la jurisprudence américaine.

Ce qui est remarquable dans l'expérience américaine, c'est que les tribunaux ont tôt fait de se distancier des précédents anglais, apparemment *j* pour des raisons de politique générale. Shadur, *loc. cit.*, dit ceci au sujet de l'interprétation anglaise de la loi en question (à la p. 328):

This construction applied to the American statutes would contradict every theoretical basis for labor-dispute disqualification. It would deny benefits to workers who are involuntarily unemployed and who have no interest in the outcome of the dispute, so that compensation payment would not be unneutral. Furthermore, the level of maximum benefit payments insures that benefits will be used to support the unemployed and their families and not diverted to financing the strike.

Accordingly, judicial desertion of the British precedents seems quite justifiable. Courts may readily employ the time-honored ground that adopted statutes bring with them their settled interpretations only when the latter are consistent with the public policy of the importing jurisdiction.

He continued:

Disqualification for "financing" a dispute has been virtually a dead letter in the United States. Eleven jurisdictions differ from the Draft Bill by omitting the word entirely from the "participating-financing-directly interested" combination, and three others have specific provisions that "financing" does not include payment of regular union dues. Only a single appellate court and a handful of administrative tribunals have been called upon to define "financing."

The American experience is in this respect of some interest, as a number of states have excised the word "financing" from their statutes with no seemingly disastrous results.

The Note previously referred to states at p. 561:

Reasons of policy have led American administrative tribunals to depart from this construction. Further antipathy to the English construction has been demonstrated by the excision of this entire provision from its usual context in the statutes of several jurisdictions, and by the enactment in others of express provisions that payment of regular union dues does not constitute financing a labor dispute.

[TRADUCTION] Appliquée aux lois américaines, cette interprétation irait à l'encontre de tous les fondements théoriques de l'exclusion du bénéfice des prestations dans le cas d'un conflit de travail. Elle priverait de prestations des travailleurs qui se trouvent involontairement en chômage et qui n'ont aucun intérêt dans l'issue du conflit, de sorte qu'on ne manquerait pas à la neutralité en leur versant des prestations. De plus, le montant maximal des prestations est fixé de manière à garantir qu'elles seront utilisées pour subvenir aux besoins des chômeurs et de leurs familles et qu'elles ne seront pas affectées au financement de la grève.

En conséquence, les tribunaux semblent parfaitement justifiés de s'écartier des précédents britanniques. Ils peuvent recourir sans hésitation au principe, consacré par l'usage, selon lequel les lois importées ne reçoivent leur interprétation reconnue que dans la mesure où celles-ci concordent avec la politique générale en vigueur dans le ressort qui les importe.

*d* Il poursuit:

[TRADUCTION] L'exclusion du bénéfice des prestations pour cause de «financement» d'un conflit est pratiquement lettre morte aux États-Unis. Onze États se sont écartés de l'avant-projet de loi en omettant complètement d'inclure le mot «finance» qui figure dans la combinaison «participe—finance—directement intéressé» et trois autres ont adopté des dispositions prévoyant expressément que le mot «finance» ne comprend pas le paiement régulier de cotisations syndicales. Il n'y a qu'une seule cour d'appel et une poignée de tribunaux administratifs qui ont été appelés à définir le terme «finance».

*g* L'expérience américaine présente, à cet égard, un certain intérêt en ce sens que plusieurs États ont retranché le mot «finance» de leurs lois, sans que cela n'entraîne apparemment des conséquences désastreuses.

*h* La Note mentionnée précédemment porte, à la p. 561:

[TRADUCTION] Ce sont des raisons de politique générale qui ont amené les tribunaux administratifs américains à dévier de cette interprétation. L'aversion pour l'interprétation anglaise ressort en outre du fait que dans les lois de plusieurs États cette disposition a été retranchée au complet de son contexte habituel, et de l'adoption par d'autres États de dispositions prévoyant expressément que le paiement régulier de cotisations syndicales ne constitue pas un financement d'un conflit de travail.

Although the original English provision still appears in a majority of American statutes, there can be little doubt that it will not be held applicable to the mere payment of union dues. As thus devitalized, the provision is of small practical significance.

In "The Labor Dispute Disqualification—A Primer and Some Problems" (1955), 8 *Vand. L. Rev.* 338, Professor J. S. Williams summarized the general rule adopted by American courts at pp. 349-50:

The litigation has been largely concerned with whether mere payment of regular union dues is sufficient to establish a financing in those cases where only a part of the union is on strike and other members of the union are out of work because the plant has shut down. The rule generally accepted today is that the payment of union dues alone is not enough to establish a financing of a labour dispute.

Two American cases, which dealt with a statute similar to the one here in dispute, illustrate the point. In *Outboard, Marine & Mfg. Co. v. Gordon*, 87 N.E.2d 610 (1949), Daily J. of the Supreme Court of Illinois, after recounting the history of the labour dispute disqualification provision, discussing the facts, which are similar to those in the present instance, and reviewing the varied interpretations of similar statutes, went on to say at p. 617:

The conclusion is unescapable that the legislature intended to provide for the innocent victims of a labor dispute by specifically excluding them from the denial of unemployment compensation. The previously quoted subsection of section 7 of the Illinois Act was meant to protect and except such victims from the classes denied compensation by its terms.

In that case, however, the Court was dealing with judicial review of a finding of the Director of Labor who had ruled in favour of the employees. The evidence justified the finding that office workers had not financially assisted a work stoppage so as to preclude them from recovering unemployment compensation for work time lost because of a work stoppage resulting from a strike by factory employees.

Quoique la disposition anglaise originale figure encore dans la majorité des lois américaines, il n'est guère douteux qu'elle ne sera pas jugée applicable au simple paiement de cotisations syndicales. Ainsi privée de sa vitalité, la disposition n'a qu'une faible valeur pratique.

Dans «The Labor Dispute Disqualification—A Primer and Some Problems» (1955), 8 *Vand. L. Rev.* 338, aux pp. 349 et 350, le professeur J. S. Williams résume ainsi la règle générale adoptée par les tribunaux américains:

[TRADUCTION] Les litiges ont porté principalement sur la question de savoir si le simple paiement régulier de cotisations syndicales suffit pour établir qu'il y a financement dans les cas où une partie seulement des syndiqués fait la grève et où d'autres membres du syndicat se trouvent sans travail en raison de la fermeture de l'usine. Selon la règle généralement acceptée aujourd'hui, le seul paiement de cotisations syndicales n'est pas suffisant pour prouver qu'on finance un conflit de travail.

Deux affaires américaines où il était question d'un texte semblable à celui qui est présentement en cause, illustrent ce point. Dans la décision *Outboard, Marine & Mfg. Co. v. Gordon*, 87 N.E.2d 610 (1949), le juge Daily de la Cour suprême de l'Illinois, après avoir fait l'historique de la disposition prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations dans le cas d'un conflit de travail, relaté les faits qui ressemblent à ceux de la présente affaire et passé en revue les différentes interprétations de lois analogues, poursuit, à la p. 617:

[TRADUCTION] On ne peut que conclure que le législateur a voulu pourvoir aux besoins des victimes innocentes d'un conflit de travail en les excluant spécifiquement des dispositions déniant les prestations d'assurance-chômage. Le paragraphe déjà cité de l'art. 7 de la loi de l'Illinois visait à protéger ces victimes et à les exclure des catégories de personnes qui, aux termes de ladite loi, n'avaient pas droit aux prestations.

Dans cette affaire cependant, la cour était appelée à examiner une décision du Director of Labor qui s'était prononcé en faveur des employés. La preuve justifiait la conclusion que les employés de bureau n'avaient pas soutenu financièrement l'arrêt de travail, de sorte qu'ils pouvaient toucher des prestations d'assurance-chômage pour la période où ils étaient sans emploi en raison de l'arrêt de travail résultant de la grève des employés d'usine.

More to the point is a 1981 decision of the same court dealing with the same statute (*General Motors Corp. v. Bowling*, 426 N.E.2d 1210 (1981)). Having concluded that none of the shop clerks who claimed unemployment benefits participated in the labour dispute or were "directly interested in the dispute", the sole issue before that court, there as here, was whether the union shop clerks financed the strike through payment of their union dues which, diverted to the international union's strike fund, financed the strike of another local of the same union. Simon J. came to the conclusion that they did not on the basis that the mere payment of union dues in such circumstances did not amount to "financing the labour dispute that caused the stoppage of work". I will have more to say about that case later.

However, a contrary American judicial interpretation of the same or similar statutes based on the same set of facts relied for the most part on traditional English judicial interpretation.

(c) *Canada*

In Canada, neither the Unemployment Insurance Commission umpires nor the Federal Court of Appeal in *McKinnon, supra*, departed from the English judicial interpretation. The adoption by Canadian courts of British legal precedents was to be expected given "the umbilical cord-like attachment of Canada to the United Kingdom through the Judicial Committee of the Privy Council, which was the court of last resort in Canada until 1949" (G. W. Adams, *Canadian Labour Law* (1985), at p. 5). At the same time, this adherence to British case law is surprising because the Canadian labour context resembled that of the United States much more strongly than that of England. (S. Jamieson, *Industrial Relations in Canada* (1957), at pp. 102 and 107; Carrothers, Palmer and Rayner, op. cit., at p. 42.) It is against that historical, doctrinal and jurisprudential back-

Une décision plus pertinente à nos fins est celle rendue en 1981 par la même cour au sujet de la même loi (*General Motors Corp. v. Bowling*, 426 N.E.2d 1210 (1981)). La cour ayant conclu qu'aucun des commis de magasin qui réclamaient des prestations d'assurance-chômage n'avait participé au conflit de travail ni n'y était «directement intéressé», l'unique question qu'il restait à trancher, comme c'est le cas en l'espèce, était de savoir si les commis de magasin syndiqués avaient financé la grève par le paiement de leurs cotisations syndicales qui, versées dans le fonds de grève du syndicat international, avaient servi à financer la grève d'une autre section locale du même syndicat. Le juge Simon est arrivé à la conclusion qu'il n'y avait pas eu financement pour le motif que le simple paiement de cotisations syndicales dans de telles circonstances ne revenait pas à [TRADUCTION] «financer le conflit collectif qui a causé l'arrêt du travail». J'y reviendrai.

Toutefois, dans les cas où ils ont donné une interprétation contraire à des lois identiques ou similaires, en présence de faits semblables, les tribunaux américains se sont fondés principalement sur l'interprétation traditionnelle des tribunaux anglais.

f) *c) Le Canada*

Au Canada, ni les juges-arbitres de la Commission d'assurance-chômage ni la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *McKinnon*, précité, ne se sont écartés de l'interprétation judiciaire anglaise. L'adoption des précédents anglais par les tribunaux canadiens ne saurait surprendre étant donné que [TRADUCTION] «de Canada se trouvait rattaché au Royaume-Uni par un genre de cordon ombilical en raison du Comité judiciaire du Conseil privé qui, jusqu'en 1949, était la cour de dernier ressort au Canada» (G. W. Adams, *Canadian Labour Law* (1985), à la p. 5). En même temps, cette adhésion à la jurisprudence anglaise a de quoi étonner puisque le contexte canadien des relations de travail ressemblait beaucoup plus au contexte américain qu'à celui de l'Angleterre. (S. Jamieson, *Industrial Relations in Canada* (1957), aux pp. 102 et 107; Carrothers, Palmer et Rayner, op. cit., à la p. 42.) C'est en regard de ce contexte historique, doctrinal et jurisprudentiel que doit

ground that the word "financing" in s. 44(2)(a) of the Act must be interpreted.

#### "Financing"

Was the claimant, on the undisputed facts of this case, financing the labour dispute at his place of employment?

It is alleged against the claimant that he was "financing" the labour dispute because of:

(a) the mandatory payment of union dues by him under the collective agreement;

(b) the fact that part of such dues was remitted by the local union to the International Union and placed by the International Union in its strike fund; and

(c) the fact that the International Union's strike fund was used by the International Union to pay strike pay to employees of another local involved in a labour dispute at the claimant's place of employment.

The claimant was not the recipient of strike pay while unemployed because of the strike. He was not in any way a participant in the labour dispute or directly interested in it. There is no evidence that either he or his local stood to benefit from its outcome. It was a dispute to which he was a total stranger and of which he was the innocent victim. His only relationship to it was that it was the cause of his unemployment.

In my view, there is no way in which depriving the claimant of unemployment insurance benefits in these circumstances can be viewed as "neutral" within the principle discussed earlier in these reasons. The claimant is, in effect, being penalized not for financing a labour dispute but for belonging to an international union. By belonging to such a union, it is alleged, the claimant should be held to be financing all strikes engaged in by all other members of the international union to whose members strike pay is paid. Can this really have been the intention of the legislature?

s'interpréter le mot «finance» figurant à l'al. 44(2)a de la Loi.

#### «Finance»

D'après les faits incontestés de la présente affaire, le prestataire finançait-il le conflit collectif qui existait à son lieu de travail?

On allègue que le prestataire «finançait» le conflit de travail en raison:

a) du paiement obligatoire de cotisations syndicales auquel il était astreint en vertu de la convention collective;

b) du fait qu'une partie de ces cotisations était remise par le syndicat local au syndicat international qui la versait dans son fonds de grève; et

c) du fait que le syndicat international se servait de son fonds de grève pour verser des allocations de grève aux employés d'une autre section locale qui participaient à un conflit qui se déroulait au lieu de travail du prestataire.

d) Le prestataire n'a pas touché d'allocations de grève pendant la période où il était en chômage à cause de la grève. Il n'a participé d'aucune façon au conflit collectif et n'y était pas non plus directement intéressé. Il n'y a aucune preuve que lui-même ou sa section locale avaient des chances de tirer profit de l'issue du conflit collectif. Il s'agissait d'un différend avec lequel il n'avait absolument rien à voir et dont il était la victime innocente. Son seul lien avec le conflit résidait dans le fait qu'il était la cause de son chômage.

e) À mon avis, le fait d'empêcher le prestataire de toucher des prestations d'assurance-chômage dans ces circonstances ne saurait guère être considéré comme «neutre» au sens du principe discuté plus haut. En fait, le prestataire est pénalisé non pas pour avoir financé un conflit de travail, mais parce qu'il appartient à un syndicat international. Du fait que le prestataire appartient à un tel syndicat, allègue-t-on, on devrait considérer qu'il finance toutes les grèves déclenchées par tous les autres membres du syndicat international qui reçoivent des allocations de grève de ce syndicat international. Est-ce là vraiment l'intention que peut avoir eu le législateur?

Ordinary Meaning of Words

Whatever the English, American and Canadian judicial interpretations of s. 44(2)(a) of the Act, and whatever the rationale underlying the labour dispute disqualification provisions, there is no compelling reason why ordinary rules of interpretation should not apply here. While legislative history may be useful in providing the background and assisting in determining the purpose of legislation, the interpretation of the statute must, in this as in other contexts, be ascertained from the words used by the Legislature to convey its intent. As Driedger wrote, *op. cit.*, at p. 87:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

In *Pfizer Co. v. Deputy Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 456, Pigeon J. expressed the principle, at p. 460, as follows:

The rule that statutes are to be construed according to the meaning of the words in common language is quite firmly established and it is applicable to statutes dealing with technical or scientific matters . . . .

The rule dates back centuries, as Lord Wensleydale stated very clearly in *Grey v. Pearson* (1857), 6 H.L. Cas. 60, at pp. 104-5:

I have been long and deeply impressed with the wisdom of the rule, now, I believe, universally adopted, at least in the Courts of Law in Westminster Hall, that in construing wills and indeed statutes, and all written instruments, the grammatical and ordinary sense of the words is to be adhered to, unless that would lead to some absurdity, or some repugnance or inconsistency with the rest of the instrument, in which case the grammatical and ordinary sense of the words may be modified, so as to avoid the absurdity and inconsistency, but no further.

Analyzing the ordinary meaning of words, one is immediately struck by the fact that s. 44(2)(a)

Le sens courant des mots

Quelle que soit l'interprétation que les tribunaux anglais, américains et canadiens aient pu donner à l'al. 44(2)a de la Loi et quels que soient les principes qui sous-tendent les dispositions prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations dans le cas d'un conflit de travail, il n'existe aucune raison impérieuse de ne pas appliquer en l'espèce les règles ordinaires d'interprétation. Bien que l'historique d'une loi puisse être utile en ce sens qu'il renseigne sur le contexte dans lequel elle a été adoptée et qu'il aide à déterminer son objet, l'interprétation de cette loi, dans les présentes circonstances comme dans d'autres, doit se faire en fonction des termes employés par le législateur pour exprimer son intention. Comme l'a écrit Driedger, *op. cit.*, à la p. 87:

[TRADUCTION] De nos jours, un seul principe ou une seule méthode prévaut pour l'interprétation d'une loi: les mots doivent être interprétés selon le contexte et d'après leur acceptation logique courante en conformité avec l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Dans l'arrêt *Pfizer Co. c. Sous-ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 456, le juge Pigeon énonce ainsi ce principe, à la p. 460:

La règle voulant que les lois soient interprétées d'après le sens courant des mots est fermement établie et elle s'applique aux lois portant sur des sujets techniques ou scientifiques . . . .

Cette règle existe depuis des siècles, comme le dit clairement lord Wensleydale dans l'arrêt *Grey v. Pearson* (1857), 6 H.L. Cas. 60, aux pp. 104 et 105:

[TRADUCTION] J'ai toujours été profondément impressionné par la sagesse de la règle, qui est, je crois, actuellement adoptée par tout le monde, du moins par les tribunaux judiciaires de Westminster Hall, et selon laquelle, en interprétant les testaments, et de fait les lois et tous les documents, il faut adhérer au sens grammatical et ordinaire des mots, à moins que cela n'entraîne quelque absurdité, contradiction ou incompatibilité eu égard au reste du texte; dans ce dernier cas, on peut modifier le sens grammatical et ordinaire des mots de façon à éviter cette absurdité ou incompatibilité, mais uniquement dans cette mesure.

Quand on procède à l'analyse du sens ordinaire des mots, on est aussitôt frappé par le fait que l'al.

focuses on the individual "claimant". The claimant here is the employee not the union. The claimant pays union dues but the union establishes the strike fund, diverts strike fund money from the union dues, sends that money to the International Union which in turn decides to use that strike fund to pay strikers. The claimant has no choice but to pay union dues and has no say in this process other than through the democratic process of election of members or officers of the union. Although the Federal Court of Appeal has said that he "is always free to leave his job if the conditions of employment do not suit him", this is hardly a realistic proposition given today's labour market conditions and, if I may add, a very unlikely effect contemplated by the Act.

Unless it can be said that the union is the agent or mandatary of the employee, it is the union and not the claimant which is establishing the strike fund. At the time of the enactment of the provision in England, unions were not incorporated so that it could be said that the claimant had a proprietary interest in the fund. (In fact, as Hickling, *op. cit.*, points out, that was the very basis for the legal reasoning of British umpires.) Not so today where it has clearly been recognized by this Court that a union is neither the agent nor the mandatary of employees.

In *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. Compagnie Paquet Ltée*, [1959] S.C.R. 206, Judson J. said at p. 214:

If the relation between employee and union were that of mandator and mandatary, the result would be that a collective agreement would be the equivalent of a bundle of individual contracts between employer and employee negotiated by the union as agent for the employees. This seems to me to be a complete misapprehension of the nature of the juridical relation involved in the collective agreement. The union contracts not as agent or mandatary but as an independent contracting party and the contract it makes with the employer binds the employer

44(2)a) est axé sur le «prestataire» individuel. Or, dans le cas présent, le prestataire est l'employé et non pas le syndicat. Le prestataire paie des cotisations syndicales, mais c'est le syndicat qui constitue le fonds de grève, qui affecte une partie des cotisations à ce fonds et qui achemine cet argent au syndicat international qui, à son tour, prend la décision d'utiliser ledit fonds pour verser aux grévistes des allocations de grève. Le prestataire n'a b d'autre choix que de payer des cotisations syndicales et il n'a aucun mot à dire à ce sujet, si ce n'est par sa participation au processus démocratique de l'élection des membres ou des dirigeants syndicaux. Bien que la Cour d'appel fédérale ait affirmé que l'employé «est toujours libre de quitter son travail si les conditions d'emploi ne lui conviennent pas», cette proposition n'est guère réaliste compte tenu de l'état actuel du marché du travail. Je me c permets d'ailleurs d'ajouter qu'il est fort peu probable que ce soit là un effet envisagé par la Loi.

À moins qu'on puisse dire que le syndicat est le mandataire de l'employé, c'est le syndicat et non e pas le prestataire qui constitue le fonds de grève. Au moment où la disposition en cause a été adoptée en Angleterre, les syndicats n'étaient pas dotés de la personnalité morale, de sorte qu'il était possible d'affirmer que le prestataire avait un droit de propriété sur le fonds. (En réalité, comme le fait observer Hickling, *op. cit.*, c'était précisément ce sur quoi reposait le raisonnement juridique des juges-arbitres britanniques.) Or, il n'en est plus ainsi aujourd'hui car cette Cour a clairement g reconnu qu'un syndicat n'est pas le mandataire des employés qu'il représente.

Dans l'arrêt *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. Compagnie Paquet Ltée*, [1959] R.C.S. 206, le juge Judson affirme, à la p. 214:

[TRADUCTION] Si la relation entre employé et syndicat était la même qu'entre mandant et mandataire, une i convention collective constituerait un faisceau de contrats individuels entre employeur et employé négociés par le syndicat en tant qu'agent des employés. Selon moi, c'est une fausse interprétation de la nature de la relation juridique propre aux conventions collectives. Le syndicat s'engage par contrat non pas en tant qu'agent ou mandataire mais plutôt en tant que partie contractante indépendante et le contrat qu'il passe avec l'em- j

to regulate his master and servant relations according to the agreed terms.

That dictum was affirmed in *McGavin Toastmaster Ltd. v. Ainscough*, [1976] 1 S.C.R. 718.

While those cases dealt with collective agreements entered into between an employer and a union certified as bargaining agent for the employees, it is now well recognized that trade unions are "deemed to have been constituted by the Legislature as legal entities for the purpose of discharging their function and performing their role in the field of labour relations" (*International Longshoremen's Association, Local 273 v. Maritime Employers' Association*, [1979] 1 S.C.R. 120, at pp. 135-36). Here, the union is a certified bargaining agent. Collecting union dues and allocating funds so collected for the union's purpose are part of its role in the field of labour relations.

When the Ontario *L Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228, provides for certification of a union with, among others, power to compel an employer to bargain with it and enter into a collective agreement as is the case here, it invests the trade union with those corporate elements characteristic of a legal entity or as Robertson J.A. wrote a "persona juridica" (*Re Patterson & Nanaimo Dry Cleaning & Laundry Workers Union, Local No. 1*, [1947] 4 D.L.R. 159 (B.C.C.A.))

We are not here concerned with the restrictions set out in s. 3(2) of *The Rights of Labour Act*, R.S.O. 1970, c. 416, which prevent a union from being sued or suing, a provision which has an historical background alluded to by Estey J. in *International Longshoremen's Association, supra*. The right to sue or to be sued is but one of the characteristics of a legal entity. Given the fact that the union is the certified bargaining agent of the employees in this particular instance, clothed with such power as to collect mandatory union dues from its members through the employer, it can be fairly said that it possesses for that purpose at least

ployeur oblige ce dernier à régir ses relations avec les employés selon ce qui a été convenu.

Ce *dictum* a été confirmé dans l'arrêt *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718.

Même si ces instances portaient sur des conventions collectives conclues entre un employeur et un syndicat accrédité comme agent négociateur des employés, il est maintenant bien reconnu que «le législateur est censé avoir considéré les syndicats . . . comme des entités juridiques dans l'exercice de leurs fonctions . . . dans le domaine des relations de travail» (*Association internationale des débardeurs, section locale 273 c. Association des employeurs maritimes*, [1979] 1 R.C.S. 120, aux pp. 135 et 136). En l'espèce, le syndicat est un agent négociateur accrédité. La perception des cotisations syndicales et l'affectation des fonds ainsi perçus aux fins du syndicat font partie de ses fonctions dans le domaine des relations de travail.

Lorsque la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. 1980, chap. 228, prescrit l'accréditation d'un syndicat avec, notamment, le pouvoir de contraindre un employeur à négocier avec lui et à conclure une convention collective comme c'est le cas en l'espèce, elle investit le syndicat des éléments caractéristiques d'une personne morale ou d'une «*persona juridica*» pour reprendre l'expression du juge Robertson (*Re Patterson & Nanaimo Dry Cleaning & Laundry Workers Union, Local No. 1*, [1947] 4 D.L.R. 159 (C.A.C.-B.))

Nous ne nous intéressons pas ici aux restrictions énoncées au par. 3(2) de *The Rights of Labour Act*, R.S.O. 1970, chap. 416, qui empêche un syndicat d'être poursuivi ou de poursuivre, disposition dont le contexte historique est évoqué par le juge Estey dans l'arrêt *Association internationale des débardeurs*, précité. Le droit d'être partie à une action en justice n'est qu'une seule des caractéristiques d'une personne morale. Compte tenu du fait que le syndicat est, en l'espèce, l'agent négociateur accrédité des employés et qu'il a le pouvoir de percevoir par l'intermédiaire de l'employeur les cotisations syndicales obligatoires de ses membres,

the essential characteristics of a legal entity or personality distinct from that of its members.

One has to conclude that unions in Canada today, in contrast to those in England at the time of enactment, are recognized as legal entities for the purpose of proceedings under labour law statutes. At common law, a union was simply an unincorporated collection of individuals with no legal personality (H. W. Arthurs, D. D. Carter and H. J. Glasbeek, *Labour Law and Industrial Relations in Canada* (2nd ed. 1984), at p. 263). Today, it is settled that unions are neither agent nor mandatary of the employee. Upon this construction, a claimant who pays mandatory union dues could not be held to finance a strike through such dues. It cannot however be ignored that the claimant's portion of his union dues which goes to the union strike fund may have been so directed with or without his consent. The evidence here does not disclose if the appellant's consent to that end was explicitly or implicitly given or if it was solely the union's decision to allocate part of the union dues to a strike fund. On this basis alone, I would hesitate to draw any conclusion.

However, in my opinion, an analysis of the word "financing" in s. 44(2)(a) provides a persuasive answer. Section 44 sets out three different terms, namely "financing", "participating" and "directly interested". Each of these words has a distinct meaning and is not tautologous. The word "participating" requires that the employee be actually involved in the labour dispute, "directly interested" that he has something to gain or fear from it, and "financing" that he is helping to fund it. The employee has to show that he is not doing any of them. In the case at bar, the word "financing" is the only one in issue. One cannot quarrel with the fact that an active involvement in a labour dispute at the place of employment or a free and voluntary contribution by a claimant to a strike fund which supports a dispute at the place of employment

on peut vraiment dire qu'il possède, à cette fin au moins, les caractéristiques essentielles d'une entité ou personne morale distincte de celle de ses membres.

<sup>a</sup> Il faut conclure qu'au Canada les syndicats, aujourd'hui, contrairement à ceux qui existaient en Angleterre au moment de l'adoption de la disposition en question, sont reconnus comme des personnes morales aux fins des procédures engagées en vertu de lois en matière de relations ouvrières. En *common law*, un syndicat n'était qu'une association d'individus qui n'avait pas la personnalité morale (H. W. Arthurs, D. D. Carter et H. J. Glasbeek, *Labour Law and Industrial Relations in Canada* (2nd ed. 1984), à la p. 263). Aujourd'hui, il est bien établi qu'un syndicat n'est ni le mandataire, ni l'agent de l'employé. Suivant cette interprétation, un prestataire qui paie des cotisations syndicales obligatoires ne saurait de ce fait être considéré comme finançant une grève. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la partie des cotisations syndicales du prestataire qui sert à alimenter le fonds de grève du syndicat a pu y être versée avec ou sans son consentement. La preuve produite en l'espèce ne révèle pas si l'appelant y a consenti explicitement ou implicitement, ni si c'est uniquement le syndicat qui a décidé d'affecter une partie des cotisations syndicales à un fonds de grève. J'hésiterais à tirer une conclusion sur ce seul fondement.

<sup>g</sup> J'estime toutefois qu'une analyse du mot «finance» employé à l'al. 44(2)a) permet de dégager une réponse convaincante. L'article 44 utilise trois expressions différentes, savoir «finance», «participe» et «directement intéressé». Chacune de ces expressions a un sens distinct et n'est pas redondante. Le mot «participe» exige que l'employé prenne vraiment part au conflit de travail, l'expression «directement intéressé», qu'il ait quelque chose à gagner ou à craindre de ce conflit, et le terme «finance», qu'il aide à le défrayer. L'employé doit démontrer qu'il ne fait ni l'un ni l'autre. En l'espèce, le mot «finance» est le seul en cause. Il est indéniable que la participation active d'un prestataire à un conflit collectif qui se déroule à son lieu de travail ou une contribution libre et volontaire de sa part à un fonds de grève qui sert à soutenir un

would trigger the labour dispute disqualification provision. It seems to me that the provision clearly envisaged such a situation which corresponded to the socio-economic conditions and the realities of collective bargaining at a time when a member of the union shared responsibility for his union's action.

This was exactly the situation when the predecessor of s. 44 was first enacted. It should be recalled that before the passage of the *Wartime Labour Relations Regulations* labour unions were purely voluntary organizations. At the time, payments by the members could be taken as indicating approval of the trade union's policy. As Professor T. R. Haggard explains in *Compulsory Unionism, the NLRB, and the Courts: A Legal Analysis of Union Security Agreements* (1977), at p. 132:

When labor unions were purely private, voluntary associations, all of these activities were financed with similarly voluntary membership dues. If a member objected either to the union's mode of bargaining or to its choice of political candidates, then he could simply withdraw his financial support of these activities by cancelling his membership.

All of this changed, however, when Congress made majority unions the statutory agent of *all* employees in a given unit and authorized the negotiation of labour agreements requiring membership (in the form of financial support) in the union as a condition of continued employment.

In Canada a similar development occurred after the passage of the *Wartime Labour Relations Regulations* and the advent of the Rand Formula. In the last few decades, statutory "check-off" provisions have been enacted in all Canadian jurisdictions (Adams, *op. cit.*, at p. 780).

Here, payment of union dues is mandatory, imposed by the collective agreement between union and employer without the participation and often against the will of the employee. Theoretical-

conflict à ce même lieu de travail entraînerait l'application de la disposition prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations dans le cas d'un conflit collectif. Il me semble que la disposition en cause envisageait clairement une situation qui correspondait aux conditions socio-économiques ainsi qu'aux réalités de la négociation collective à une époque où un membre d'un syndicat partageait la responsabilité des actes de ce syndicat.

b Voilà précisément la situation qui existait lorsque la disposition qui a précédé l'art. 44 a été adoptée pour la première fois. Il faudrait se rappeler qu'antérieurement aux *Règlements des Relations ouvrières en temps de guerre*, les syndicats étaient des organisations purement volontaires. À l'époque, les paiements faits par les membres pouvaient être interprétés comme reflétant une approbation de la politique adoptée par le syndicat. Comme le professeur T. R. Haggard l'explique dans *Compulsory Unionism, the NLRB, and the Courts: A Legal Analysis of Union Security Agreements* (1977), à la p. 132:

c [TRADUCTION] À l'époque où les syndicats étaient des associations purement volontaires et privées, toutes ces activités étaient financées de la même façon au moyen de cotisations syndicales volontaires. Si un membre s'opposait soit à la façon de négocier du syndicat soit à son choix de candidats politiques, il pouvait alors simplement cesser de participer au financement de ces activités en annulant son adhésion au syndicat.

d Cependant, tout cela a changé lorsque le Congrès a fait des syndicats majoritaires le mandataire légal de tous les employés d'une unité de négociation donnée et a permis que la négociation des conventions collectives exigeant l'adhésion (sous forme de soutien financier) au syndicat constitue une condition de continuation d'emploi.

e Au Canada, quelque chose de semblable s'est produit après l'adoption des *Règlements des Relations ouvrières en temps de guerre* et l'avènement de la formule Rand. Au cours des dernières décennies, des dispositions légales de retenue à la source ont été adoptées dans tous les ressorts canadiens (Adams, *op. cit.*, à la p. 780).

f En l'espèce, le paiement de cotisations syndicales est obligatoire en vertu de la convention collective intervenue entre le syndicat et l'employeur sans la participation des employés et, dans bien des

ly, it cannot be denied that union policies are shaped by elected representatives of the employees who are members of the union. As such, an employee may have a right to vote for the election of his representatives and to vote on the adoption of the union's by-law. However, as Hickling, *op. cit.*, notes at p. 174: "To attribute to an individual member personal responsibility for a decision to finance a dispute is somewhat unreal", particularly when, as in this case, the decision to finance the strike is taken at an international level where an individual member has no voice.

Coming back to the ordinary meaning of the words, one cannot ignore that the term "financing" in s. 44(2)(a) implies an active connection between the financing and the strike. The qualifying word "directly", which is associated with "interested", would have been redundant if adjoined to "financing" since the latter in itself is indicative of a direct action. On this point, I would borrow the words of the Lord President in *Watt v. Lord Advocate*, *supra*, that ""participating in" or "financing" are plain enough words to involve active connection with the dispute." As he further states "the words "directly interested in the trade dispute" should be read *ejusdem generis* and involve a direct interest in the cause of the dispute and its merits or demerits, the reasons for its existence and its justification or non-justification."

Moreover, this interpretation of the word "financing" is substantiated by the historical context. The original "financing" provision, enacted in 1935 and re-enacted in 1940, was drafted at a time when very different social conditions prevailed, particularly in the area of labour relations. Indeed, it is only after the adoption of the *Wartime Labour Relations Regulations* in 1944 that employers were obliged to bargain collectively with unions as the certified representatives of employees. In 1935 and until 1944, labour unions were purely voluntary organizations. Individuals would join unions on a voluntary basis and would make their finan-

cas, contre leur gré. Du point de vue théorique, on ne peut nier que les politiques syndicales sont formulées par les représentants élus des employés membres du syndicat. En sa qualité de membre, un employé peut avoir le droit d'élire ses représentants et de voter relativement à l'adoption des statuts du syndicat. Toutefois, comme le fait remarquer Hickling, *op. cit.*, à la p. 174: [TRA-DUCTION] «Il est quelque peu irréaliste d'imputer à un membre individuel la responsabilité personnelle d'une décision de financer un conflit de travail», particulièrement lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, la décision de financer la grève est prise à un échelon international où les membres individuels n'ont pas voix au chapitre.

Pour revenir à la question du sens courant des mots, on ne saurait ignorer le fait que le verbe «finance», à l'al. 44(2)a), sous-entend un lien actif entre le financement et la grève. L'adverbe «directement» qui est joint au terme «intéressé» aurait été redondant s'il avait été joint au terme «finance», puisque ce dernier terme indique en soi une action directe. À ce sujet, pour reprendre les termes utilisés par le lord président dans la décision *Watt v. Lord Advocate*, précitée, «[l]es termes «participe» ou «finances» sont assez clairs pour impliquer l'existence d'un lien actif avec le conflit.» Il ajoute ensuite ceci: «l'expression «directement intéressé» au «différend de travail» doit être interprétée en fonction du principe *ejusdem generis* de manière à signifier un intérêt direct dans la cause du conflit, dans la question de savoir qui a raison et qui a tort, dans les raisons du conflit et dans la justification ou la non-justification de celui-ci.»

De plus, cette interprétation du mot «finance» est justifiée par le contexte historique. La disposition initiale relative au financement, adoptée en 1935 puis adoptée de nouveau en 1940, a été rédigée à une époque où la situation sociale était très différente, particulièrement dans le domaine des relations de travail. En fait, ce n'est qu'après l'adoption des *Règlements des Relations ouvrières en temps de guerre* en 1944 que les employeurs se virent obligés de négocier collectivement avec les syndicats en leur qualité de représentants accrédités des employés. En 1935, et ce, jusqu'en 1944, les syndicats étaient des organisations purement

cial contributions in the same manner. They were therefore presumed to be intentionally financing the union's activities within the meaning of the disentitlement provision.

It is as a result of historical contingencies such as the use of the closed shop and mandatory deduction of union dues from wages that the possible applications of the term "financing" have been reduced. This is no impediment to the Court interpreting the term in its ordinary grammatical sense. Quite to the contrary, on this analysis the ordinary sense of the word accords both with the historical facts of its enactment and the conclusion that the legislation cannot have intended the section to have application so as to exclude parties in the position of appellant from collecting benefits.

While today interpreting the term "financing" according to its natural meaning as requiring a voluntary, intentional act of contribution on the part of the union member may appear to deprive the term of much of its application, this is merely a historical contingency which does not entail a conclusion that such an interpretation is unwarranted. This is not to say that the provision has lost all meaning in today's context. Even if the word "financing" were to be excised, the provision would still retain its usefulness as regards other disentitlement provisions therein contained. Moreover, one can envisage situations where an employee, in the circumstances of the present claimant, would subscribe voluntarily to the union strike fund in order to support a labour dispute at the place of employment or would participate actively in the raising of funds or a special levy for such strikers. I, of course, express no opinion on whether Parliament is justified in disentitling an employee in these circumstances, as this is a matter for constitutional argument, not statutory interpretation.

As Daily J. remarked in *Outboard, Marine & Mfg. Co., supra*, in adverting to the purpose of the disqualification provision, at p. 617:

volontaires. Les gens adhéraient volontairement à un syndicat et versaient de la même façon leurs contributions financières. On présumait donc qu'ils finançaient délibérément les activités du syndicat, a au sens de la disposition relative à l'exclusion du bénéfice des prestations.

C'est en raison d'événements historiques comme le recours à l'atelier fermé et au précompte obligatoire des cotisations syndicales que le sens possible du mot «finance» a été réduit. Cela n'empêche par la Cour de donner à ce terme son sens grammatical ordinaire. Tout au contraire, d'après cette analyse, le sens ordinaire du mot s'accorde à la fois b avec les faits historiques entourant son adoption et c avec la conclusion que le législateur ne peut avoir voulu que la disposition ait pour effet d'exclure du bénéfice des prestations des parties dans la position d l'appelant.

Même si aujourd'hui l'interprétation du mot «finance» comme signifiant normalement qu'il faut une contribution voulue et délibérée de la part du syndiqué peut sembler dépouiller ce terme d'une bonne partie de son sens, ce n'est là qu'un événement historique qui n'exige pas de conclure qu'une telle interprétation est injustifiée. Cela ne revient pas à dire que la disposition a perdu tout son sens de nos jours. Même si on devait supprimer le verbe «finance», cet alinéa conserverait son utilité en ce qui concerne ses autres dispositions prévoyant l'inadmissibilité aux prestations. De plus, il est possible d'imaginer des situations où un employé, e qui est dans la même situation que celle dans laquelle se trouve le prestataire en l'espèce, contribuerait volontairement au fonds de grève syndical afin d'appuyer un conflit collectif à son lieu de travail ou participerait activement à une campagne f de souscription ou à une cotisation spéciale au profit des grévistes. Je ne me prononce évidemment pas sur le point de savoir si le Parlement est g justifié d'exclure un employé du bénéfice des prestations dans ces circonstances, car il s'agit là d'une question constitutionnelle et non d'un problème i d'interprétation législative.

Comme le juge Daily l'a fait remarquer dans la décision *Outboard, Marine & Mfg. Co.*, précitée, à j la p. 617, relativement à l'objet de la disposition prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations:

Those who were to be excluded from benefits by the statute were those who attempted to gain by conduct which caused their unemployment or those who actively aided or abetted the previous group, whether or not they gained or lost. A proximity of conduct aiding or abetting the strikers or proximity of result to be gained from the dispute were meant to be the measuring factors. The legislature did not intend to bar, because of remote claims of causation or result, those who were deprived of their employment from the benefits to be received under the Act.

More forceful still is the reasoning in *General Motors Corp.*, *supra*, where the sole issue was the interpretation of the word "financing" in the context of similar legislation and where the financing in question resulted, as here, solely from the mandatory payment of union dues by the claimant (at pp. 1212-13):

The word "financing," moreover, implies something active and voluntary. If the city paid strike benefits, that would not make every taxpayer a financier of the strike. The claimants assert that they had no real choice but to pay their dues and assessments. They worked in a union shop; anyone who refused to pay would have been fired. The General Assembly, the claimants contend, did not mean to force workers to risk imminent unemployment to maintain their eligibility for unemployment benefits if they later got caught in the middle of someone else's strike. That would be too hard a choice.

A payment of money is not "financing" a labor dispute unless there is a meaningful connection between the payment and the dispute (*Baker v. General Motors Corp.* (1980), 409 Mich. 639, 297 N.W. 2d 387), such as a purpose to support the strike . . . . The shop clerks' voluntary choice was to join the international, establish a union shop, and pay whatever dues might be called for from time to time. They made that decision not to aid the present strike, which was then unimagined, but rather to assure themselves adequate support in their own labor disputes, when necessary. The strike fund is a sort of private insurance against unemployment due to strikes. One does not pay insurance premiums to finance other people's claims, but to provide for one's own need.

[TRADUCTION] La loi visait à refuser des prestations à ceux qui tentaient de tirer profit d'une conduite qui avait causé la perte de leurs emplois ou à ceux qui lesaidaient ou encourageaient activement, peu importe qu'ils y fussent gagnants ou perdants. Les critères déterminants à cette fin devaient être l'existence soit d'une conduite qui aidait ou encourageait directement les grévistes, soit d'un avantage pouvant être tiré du conflit. L'intention du législateur n'a pas été de permettre que, sur la foi de vagues allégations qu'ils ont été eux-mêmes les auteurs de la situation dans laquelle ils se trouvent ou qu'ils pourront en tirer avantage, ceux qui perdent leurs emplois se voient exclus du bénéfice des prestations prévues par la loi.

c Plus convaincant encore est le raisonnement adopté dans la décision *General Motors Corp.*, précitée, où l'unique question en litige concernait l'interprétation du mot «finance» dans le contexte d'une loi semblable à celle dont il s'agit en l'espèce et où le financement découlait, comme ici, du seul paiement obligatoire de cotisations syndicales par le prestataire (aux pp. 1212 et 1213):

[TRADUCTION] Le mot «finance» sous-tend en outre quel chose d'actif et de volontaire. Ainsi, dans l'hypothèse où la ville verserait des allocations de grève, chaque contribuable ne se trouverait pas pour autant à financer la grève. Les prestataires affirment qu'ils n'avaient pas vraiment d'autre choix que d'acquitter leurs cotisations et contributions. Ils travaillaient dans un atelier syndical; quiconque aurait refusé de payer aurait été renvoyé. Selon les prestataires, le législateur n'a pas voulu forcer les ouvriers à courir le risque de perdre leur emploi afin de demeurer admissibles aux prestations d'assurance-chômage au cas où ils seraient ultérieurement touchés par une grève à laquelle ils ne participeraient pas. Ce serait là un choix trop difficile.

Le paiement d'une somme d'argent ne revient pas à «financer» un conflit de travail, à moins qu'il n'existe un lien significatif entre le paiement et le conflit (*Baker v. General Motors Corp.* (1980), 409 Mich. 639, 297 N.W. 2d 387), ce qui serait le cas s'il y avait une raison d'appuyer la grève [...] Les commis de magasin ont i choisi volontairement d'adhérer au syndicat international, d'établir un atelier syndical et de payer toutes les cotisations qui pourraient être exigées à l'occasion. Ils ont pris cette décision non pas pour contribuer à la grève actuelle, qui était imprévue à l'époque, mais plutôt pour s'assurer à eux-mêmes, en cas de besoin, un soutien adéquat dans leurs propres conflits de travail. Le fonds de grève représente une espèce d'assurance privée contre j

To the extent the shop clerks' payments were voluntary, they were not meaningfully connected to the labor dispute; to the extent they were sufficiently related, they were not voluntary. The union dues, therefore, did not constitute financing.

The essential fact of this case is that it is only coincidence that the shop clerks belonged to the same international union as the strikers. That membership did not affect the progress of the labor dispute; had the shop clerks belonged to some other union, and paid their dues into some other strike fund, while persons similarly employed at another plant belonged to Local No. 694, everything would have happened just as it did, except that the striking union (Local No. 719) might not have been so willing to let the shop clerks keep working. The shop clerks in that hypothetical would clearly have been covered by the relieving proviso and so eligible for benefits; the members of the other local of UAW would also have been eligible because they would be at a different establishment. The shop clerks should not be denied benefits simply because they were unlucky enough to get caught in the repercussions of a strike at their own plant by people fortuitously associated with the same strike fund. Such a discrimination would be unrelated to any purpose or policy of the statute.

The argument made by Simon J. is very persuasive, particularly having regard to the state of labour relations today, in Canada as in the United States, as compared to the more primitive state of labour relations in England at the time of the enactment of the Act.

Here, as in *General Motors Corp., supra*, it might be out of sheer convenience that claimant's union strike funds were handled by the International Union. They could just as well have been administered by the union local to which appellant belonged or deposited in a bank or other financial institution. There is no doubt that in such case, the claimant would have been entitled to unemployment insurance benefits as neither he nor his union could have been held to have financed the strike of

le chômage résultant d'une grève. On paie des primes d'assurance non pas pour financer les revendications d'autrui, mais pour subvenir à ses propres besoins. Dans la mesure où les paiements effectués par les commis de magasin ont été volontaires, ils n'avaient aucun lien significatif avec le conflit de travail et dans la mesure où il y avait un lien suffisant, les paiements n'étaient pas volontaires. Les cotisations syndicales ne constituaient donc pas un financement.

b Le fait essentiel en l'espèce est que c'est par pure coïncidence que les commis de magasin appartenaient au même syndicat international que les grévistes. Cette appartenance n'a eu aucun effet sur le déroulement du conflit de travail. Si les commis de magasin avaient été membres d'un autre syndicat et qu'ils eussent versé leurs cotisations dans un autre fonds de grève, alors que des personnes occupant des emplois semblables à une autre usine appartenaient à la section locale 694, tout se serait passé exactement de la même manière, sauf que le syndicat en grève (la section locale 719) aurait peut-être été moins disposé à permettre aux commis de magasin de continuer à travailler. Dans cette hypothèse, les commis de magasin auraient manifestement relevé de l'exception et auraient en conséquence été admissibles aux prestations. À ce moment-là, les membres de l'autre section locale des TUA auraient également été admissibles du fait qu'ils se trouvaient à un établissement différent. Il ne faudrait pas refuser des prestations aux commis de magasin simplement parce qu'ils ont eu la malchance de subir les contrecoups d'une grève déclenchée à leur usine par des gens qui se trouvaient, par hasard, à contribuer au même fonds de grève. Une telle discrimination serait étrangère aux objets de la Loi ou à la politique générale qui la sous-tend.

g Le raisonnement du juge Simon est très persuasif, compte tenu en particulier de l'état actuel des relations du travail au Canada comme aux États-Unis, par rapport à leur état plus primitif en Angleterre au moment de l'adoption de la Loi.

i En l'espèce, comme dans l'affaire *General Motors Corp.*, précédée, il se pourrait que ce soit par simple souci de commodité que les sommes versées par le prestataire dans le fonds de grève syndical aient été gérées par le syndicat international. Ces fonds auraient tout aussi bien pu être administrés par la section locale à laquelle appartenait l'appelant ou encore être déposés dans une banque ou une autre institution financière. Il ne fait pas de doute qu'en pareil cas, le prestataire

the other local of the union. Could the legislature really have intended disentitlement to be dependent upon such a trivial fact? I think not.

Appellant, while not relying on any specific provision of the *Charter*, nevertheless urged that preference be given to *Charter* values in the interpretation of a statute, namely freedom of association. I agree that the values embodied in the *Charter* must be given preference over an interpretation which would run contrary to them (*RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110).

Simon J. in *General Motors Corp., supra*, alluded to such freedom of association when he said at p. 1213:

The effect of interpreting "financing" as GM suggests would be to burden, arbitrarily, affiliations among bargaining units at the same establishment. Only by remaining independent, or affiliating solely with workers at other plants, could local bargaining units assure that no innocent bystanders would be denied unemployment compensation. As GM itself urges, the policy of this State is to remain neutral in labor disputes (*Buchholz v. Cummins* (1955), 6 Ill.2d 382, 128 N.E.2d 900) and collective bargaining generally. To favor one form of labor organization—or disorganization—over another would not be neutral. This court should not lightly impute to the legislature a policy of discouraging various workers at a plant from pooling their resources in one large union. The Act judges claimants by where they work and in what grade or class, not by what international union they belong to. The shop clerks and the international should not have to bear the cost of their unemployment simply because they are members.

The interpretation which I propose avoids this result. Under this construction, s. 44(1) would still ensure that a claimant who is on strike, and presumably getting strike pay, would not be entitled

aurait eu droit aux prestations d'assurance-chômage, car on n'aurait pas pu conclure que lui ou son syndicat avaient financé la grève de l'autre section locale du syndicat. Est-il possible que le législateur ait vraiment voulu que l'inadmissibilité aux prestations soit fonction d'un fait aussi trivial? Je ne le crois pas.

Bien qu'il n'invoque aucune disposition précise de la *Charte*, l'appelant a néanmoins soutenu que, dans l'interprétation d'une loi, on doit donner la préférence aux valeurs consacrées dans la *Charte*, notamment à celle de la liberté d'association. Je suis d'accord que ces valeurs doivent être préférées à une interprétation qui leur serait contraire (*SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110).

*d* Le juge Simon, dans la décision *General Motors Corp.*, précitée, fait allusion à la liberté d'association lorsqu'il dit, à la p. 1213:

[TRADUCTION] Si on interprétait le mot «finance» de la manière proposée par GM, cela aurait pour effet d'entraver arbitrairement les affiliations d'unités de négociation dans un même établissement. Ce n'est qu'en restant indépendantes ou en s'affiliant uniquement à des ouvriers dans d'autres usines que les unités de négociation locales pourraient alors s'assurer qu'aucune victime innocente ne se voie refuser des prestations d'assurance-chômage. Comme le fait valoir GM elle-même, cet État a pour politique de rester neutre face aux conflits de travail (*Buchholz v. Cummins* (1955), 6 Ill.2d 382, 128 N.E.2d 900) et aux négociations collectives en général. *g* Or, on ne fait pas preuve de neutralité en favorisant une forme d'organisation—ou de désorganisation—ouvrière au détriment d'une autre. Cette cour ne devrait pas prêter à la légère au législateur l'intention de décourager les différents ouvriers d'une usine de mettre en commun leurs ressources en adhérant à un seul grand syndicat. La Loi juge les prestataires selon l'endroit où ils travaillent et selon leur rang ou leur catégorie, non pas selon le syndicat international auquel ils appartiennent. Les commis de magasin, pas plus que le syndicat international, ne devraient avoir à supporter le coût de leur chômage du simple fait qu'ils sont membres du syndicat international.

L'interprétation que je propose permet d'éviter ce résultat. Selon cette interprétation, le par. 44(1) continuerait d'assurer que le prestataire qui fait la grève et qui touche vraisemblablement des alloca-

to unemployment insurance benefits, as contemplated by s. 44 as a whole. However, the thrust of s. 44(2)(a) will still be preserved should a claimant, out of work because of a labour dispute at the place of employment, although not himself on strike, be actively fostering the strike by financing it voluntarily and freely. This, however, is not the case at bar.

In my view, the Federal Court's interpretation of the word "financing" in s. 44(2)(a) is too broad. As appellant submits, the term "financing" has to have an air of reality to it. It ought to be read as requiring active and voluntary involvement by the claimant and as implying a meaningful connection between the payment and the dispute. An individual, generally speaking, pays dues to insure membership in good standing in his or her local, to insure continued service from local executives, and to insure strike payments to him or her if the local decides to engage in a lawful strike.

In the case at bar, apart from the ordinary meaning of the words, the focus is on the individual claimant and the meaning of "financing" flows from the context of which the statute's purpose is an integral element. While section 44 may be open to a broad interpretation of "financing", in my view, the purpose of the section (to disentitle strikers from benefits) as well as the purpose of the Act as a whole (to provide benefits to involuntarily unemployed persons) dictate that a narrow interpretation be given to the disentitlement provisions of that section. Any doubt, as Wilson J. pointed out in *Abrahams, supra*, should be resolved in favour of the claimant, particularly in the context described above.

In the result, and for the reasons given above, I would allow the appeal, reverse the judgment of the Court of Appeal, set aside the decision of the umpire and direct that the matter be referred back to the Unemployment Insurance Commission for the proper disposition of appellant's claim in light

tions de grève n'aurait pas droit à des prestations d'assurance-chômage, comme l'envisage l'art. 44 dans son ensemble. L'alinéa 44(2)a) demeurera toutefois opérant si jamais un prestataire qui a perdu son emploi par suite d'un conflit collectif à l'endroit où il travaille, bien qu'il ne soit pas lui-même en grève, soutient activement la grève en la finançant volontairement et librement. Ce n'est toutefois pas le cas en l'espèce.

À mon avis, la Cour fédérale donne au mot «finance» employé à l'al. 44(2)a) une interprétation trop large. Comme l'appelant le fait valoir, le terme «finance» doit avoir un air de réalité. Il doit s'interpréter comme exigeant une participation active et volontaire par le prestataire et comme impliquant l'existence d'un lien significatif entre le paiement et le conflit collectif. D'une manière générale, un individu paie des cotisations pour s'assurer d'être membre en règle de sa section locale, pour pouvoir continuer à bénéficier des services des dirigeants syndicaux locaux et pour obtenir des allocations de grève au cas où sa section locale déciderait de déclencher une grève légale.

En l'espèce, indépendamment du sens courant des mots utilisés, l'accent est mis sur le prestataire individuel et le sens du mot «finance» découle du contexte dont l'objet de la Loi fait partie intégrante. Quoique le mot «finance» figurant à l'art. 44 puisse recevoir une interprétation large, j'estime que l'objet de l'article (c'est-à-dire rendre les grévistes inadmissibles aux prestations) ainsi que l'objet de la Loi dans son ensemble (c'est-à-dire fournir des prestations aux personnes qui se trouvent involontairement sans emploi) commandent une interprétation restrictive des dispositions de l'article qui prévoient l'inadmissibilité aux prestations. Comme l'a souligné le juge Wilson dans l'arrêt *Abrahams*, précité, tout doute doit bénéficier au prestataire surtout dans le contexte qui vient d'être décrit.

En définitive, pour les raisons déjà exposées, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel, d'annuler la décision du juge-arbitre et d'ordonner que l'affaire soit renvoyée à la Commission d'assurance-chômage pour qu'elle puisse prendre la décision qui s'impose relative-

of his entitlement to unemployment insurance benefits, the whole with costs throughout.

English version of the reasons of Beetz, McIntyre and Lamer JJ. delivered by

LAMER J. (dissenting)—I have had the advantage of reading the reasons for judgment of Justice L'Heureux-Dubé and I adopt her summary of the facts and the judgments of the lower courts. With respect for the contrary view, however, I am of the opinion that the appeal should be dismissed.

There is no doubt that appellants did not participate in the dispute leading to the work stoppage. It is clear that they were not directly interested in it. The only issue to be decided in the case at bar, therefore, is the proper interpretation of the word "financing" contained in s. 44(2)(a) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48. Did the appellants, by contributing to the strike fund, finance the labour dispute within the meaning of s. 44(2)(a)?

The appellants argued that any uncertainty resulting from ambiguous wording should be resolved in favour of the claimant. In support of this argument they cited the comments of Wilson J. in *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2, as to the meaning of the phrase "regularly engaged" contained in s. 44 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. Wilson J. said (at p. 10):

Since the overall purpose of the Act is to make benefits available to the unemployed, I would favour a liberal interpretation of the re-entitlement provisions. I think any doubt arising from the difficulties of the language should be resolved in favour of the claimant. [Emphasis added.]

I recognize that if a statute is not clear, interpretation becomes a necessity. In the case at bar, however, the word "financing" is clear, unambiguous and in no sense confusing. "Financing" means [TRANSLATION] "obtaining the capital necessary to operate" (*Petit Robert 1* (1986)), [TRANSLATION] "paying, providing money" (*Grand Larousse de la langue française* (1973)).

ment à la réclamation de l'appelant, en tenant compte de son admissibilité aux prestations d'assurance-chômage. L'appelant a droit à ses dépens dans toutes les cours.

<sup>a</sup> Les motifs des juges Beetz, McIntyre et Lamer ont été rendus par

<sup>b</sup> LE JUGE LAMER (dissident)—J'ai eu l'avantage de lire les motifs du jugement du juge L'Heureux-Dubé et je m'appuie sur eux pour ce qui est du résumé des faits et des jugements d'instance inférieure. Avec respect pour l'opinion contraire, je suis cependant d'avis que le pourvoi doit être <sup>c</sup> rejeté.

<sup>d</sup> Il ne fait aucun doute que les appellants n'ont pas participé au conflit ayant entraîné l'arrêt de travail. Il est clair qu'ils n'y étaient pas directement intéressés. La seule question en l'espèce porte donc sur l'interprétation du terme «finance» que l'on retrouve à l'al. 44(2)a) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48. Les appellants, en contribuant au fonds de grève, <sup>e</sup> ont-ils financé le conflit collectif au sens de l'al. 44(2)a)?

<sup>f</sup> Les appellants soutiennent que toute incertitude découlant de l'ambiguité du texte doit se résoudre en faveur du prestataire. À l'appui de cette prétention, ils invoquent les propos du juge Wilson dans l'affaire *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2, portant sur le sens de l'expression «exerce . . . d'une façon régulière» contenue à l'art. 44 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Le juge Wilson déclarait (à la p. 10):

<sup>g</sup> Puisque le but général de la Loi est de procurer des prestations aux chômeurs, je préfère opter pour une interprétation libérale des dispositions relatives à la réadmissibilité aux prestations. Je crois que tout doute découlant de l'ambiguité des textes doit se résoudre en faveur du prestataire. [Je souligne.]

<sup>i</sup> Je reconnaiss que si un texte de loi n'est pas clair, il y a lieu de recourir à l'interprétation. Or, en l'instance, le terme «finance» est clair, non équivoque, et il ne prête pas à confusion. «Financer» signifie «procurer les capitaux nécessaires au fonctionnement de» (*Petit Robert 1* (1986)), «payer, fournir de l'argent» (*Grand Larousse de la langue française* (1973)). En vertu de l'al. 44(2)a), celui

Under section 44(2)(a), a person who finances a labour dispute is a person who provides money to assist in starting and sustaining a work stoppage. It does not matter whether this monetary contribution is made to finance a particular labour dispute or in anticipation of a possible strike. It is also irrelevant that the contributions are paid into a common strike fund. In all cases, the ordinary meaning of the verb "finance" must prevail.

Moreover, the words used in s. 44(2)(a) reinforce this conclusion. Without going so far as to say that a word has no meaning in itself, it is true that its real meaning will depend on the context in which it is used. Section 44(2)(a) reads as follows:

(2) Subsection (1) is not applicable if a claimant proves that

(a) he is not participating in or financing or directly interested in the labour dispute that caused the stoppage of work;

The verb "participate" inevitably implies an active and personal role in the ongoing labour dispute; the adverb "directly", which qualifies the nature of the claimant's interest, establishes an actual link between him and the dispute. On the other hand, it is impossible to find in the word "financing" used by itself a requirement of active and personal participation or a direct link between the claimant's contribution and the immediate labour dispute. If such was Parliament's intention, it would have made it clear by, for example, adding the adverb "directly" before the word "financing".

A unionized claimant may therefore "finance" a labour dispute even though when he paid his dues into a strike fund, he had no intention of supporting a particular labour dispute.

Appellants argued that the verb "financing", as used in s. 44(2)(a), implies an active and personal participation in the ongoing labour dispute. In my opinion, the use of the verb "is . . . financing" in the present tense does not necessarily imply an actual link between the financing and the strike. The use of the present is recommended in the drafting of legislation and Parliament was here

qui finance un conflit collectif désigne celui qui procure les sommes nécessaires à la mise en œuvre et au maintien d'un arrêt de travail. Que cette contribution monétaire soit faite en vue de financer un conflit de travail particulier ou en prévision d'une grève éventuelle importe peu. Que les cotisations soient versées dans un fonds de grève commun n'est pas non plus pertinent. Dans tous les cas, le sens courant du verbe «financer» doit prévaloir.

D'ailleurs, le choix des termes que l'on retrouve à l'al. 44(2)a milite en faveur de cette conclusion. Sans aller jusqu'à affirmer qu'un mot n'a pas de sens en lui-même, il est vrai que sa portée véritable dépend du contexte dans lequel il est employé. L'alinéa 44(2)a est ainsi libellé:

(2) Le paragraphe (1) n'est pas applicable si le prestataire prouve

a) qu'il ne participe pas au conflit collectif qui a causé l'arrêt du travail, qu'il ne le finance pas et qu'il n'y est pas directement intéressé;

Le verbe «participer» sous-entend inévitablement un rôle actif et personnel dans le conflit de travail en cours; l'adverbe «directement», qui qualifie la nature de l'intérêt du prestataire, établit forcément un lien réel entre ce dernier et le conflit. Par contre, il est impossible de déceler, dans le terme «financer» employé seul, une exigence de participation active et personnelle ou de lien direct entre la contribution du prestataire et le conflit de travail immédiat. Si telle était la volonté du législateur, celui-ci l'aurait clairement indiquée, en ajoutant, par exemple, l'adverbe «directement» devant le mot «finance».

Un syndiqué prestataire peut donc «financer» un conflit collectif même s'il n'a pas versé ses cotisations dans un fonds de grève avec l'intention de soutenir un arrêt particulier de travail.

Les appellants prétendent que le terme «finance», tel qu'employé à l'al. 44(2)a), suppose une participation actuelle et personnelle du syndiqué dans le conflit de travail en cours. À mon avis, l'emploi du verbe «financer» au temps présent n'implique pas nécessairement un lien réel entre le financement et la grève. L'usage du présent est recommandé dans la formulation des textes de loi, et le législateur ne

simply complying with this requirement. This drafting technique does not lead to the conclusion that an employee is financing a labour dispute simply because he makes a financial contribution while the strike is in progress. In this regard, I repeat the observations of Pratte J. in *McKinnon v. The Honourable Mr. Justice Dubé*, [1977] 2 F.C. 569 (C.A.), at p. 571:

A person who is financing an activity is a person who is defraying its cost, and it does not matter whether the funds necessary for this purpose have been disbursed before the activity took place or while it is taking place; in either case it will be said, while the activity is taking place, that it is financed by the person who has made it possible.

Furthermore, the interpretation suggested by the appellants would deprive the word "financing" in s. 44(2)(a) of its meaning. The word would then have little or no practical effect. There will be very few cases indeed where employees who are not themselves on strike will contribute voluntarily to a strike fund in order to support a particular labour dispute. In reading a statute it must be "assumed that each term, each sentence and each paragraph have been deliberately drafted with a specific result in mind. Parliament chooses its words carefully: it does not speak gratuitously" (P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (1984), at p. 210).

Finally, there are other reasons why a narrow interpretation of the word "financing" should be rejected. First, if the same word were contained in a union by-law designed to provide strike pay to union members who have contributed to the strike fund, there is no doubt that the word "financing" would be construed as I interpret it. Further, the interpretation suggested by the appellants leads to a rather surprising result. If an employee who has contributed to a strike fund were to receive unemployment insurance benefits during a work stoppage, the employer would be partly financing the labour dispute which is paralyzing the operation of its business.

Lastly, it should be noted that Parliament has frequently amended the unemployment insurance

fait ici que se conformer à cette norme. Cette technique de rédaction ne peut amener à conclure qu'un salarié finance un conflit de travail seulement s'il apporte une aide financière pendant la durée de la grève. Je répète à cet égard les paroles du juge Pratte dans *McKinnon c. L'Honorable juge Dubé*, [1977] 2 C.F. 569 (C.A.), à la p. 571:

*b* Celui qui finance une activité, c'est celui qui en défraie le coût peu importe que les fonds nécessaires à cette fin aient été déboursés avant que l'activité n'ait lieu ou qu'ils le soient pendant que l'activité se déroule; dans l'un et l'autre on dira, pendant que l'activité a lieu, qu'elle est financée par celui qui l'a rendue possible.

*d* Du reste, l'interprétation que proposent les appellants viderait le mot «finance», contenu à l'al. 44(2)a), de son sens. Ce terme n'aurait alors que peu ou pas d'utilité pratique. En effet, rares sont les cas où des employés, qui ne sont pas eux-mêmes en grève, vont alimenter volontairement un fonds de grève dans le seul but d'entretenir un conflit de travail particulier. Or, en lisant un texte législatif, on doit «présumer que chaque terme, chaque phrase, chaque alinéa, chaque paragraphe ont été rédigés délibérément en vue de produire quelque effet. Le législateur est économique de ses paroles: il ne «parle pas pour ne rien dire»» (P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (1982), aux pp. 228 et 229).

*g* Enfin, d'autres considérations commandent le rejet d'une interprétation restrictive du terme «finance». D'abord, si ce même mot se retrouvait dans un règlement du syndicat visant à assurer, en temps de grève, le versement d'allocations aux syndiqués qui ont contribué au fonds de grève, il ne fait nul doute que le terme «finance» serait compris dans le sens où je l'entends. De surcroît, l'interprétation suggérée par les appellants conduit à un résultat quelque peu surprenant. Si l'employé ayant contribué au fonds de grève bénéficiait des prestations d'assurance-chômage lors d'un arrêt de travail, l'employeur se trouverait à financer en partie le conflit collectif qui paralyse l'exploitation de son entreprise.

*j* En dernier lieu, notons que le législateur a fréquemment modifié la législation sur l'assurance-

legislation to keep pace with the ongoing evolution in the field of labour relations. Parliament is manifestly aware of the circumstances in which the Act applies and makes the changes that become necessary to adapt it to those circumstances. As L'Heureux-Dubé J. has indicated, the wording of s. 44(2)(a) has received little or no alteration since the *Unemployment Insurance Act* was adopted in 1940. In my opinion, the fact that contributions to strike funds were probably voluntary at the time does not mean that the scope of the word "financing" is limited to this particular situation. If that had been Parliament's intention, the application of the word would have been restricted by an adverb such as "directly" or "voluntarily". Though aware of the changes that have occurred in labour relations, Parliament has not felt it necessary to limit the application of a word of general import undoubtedly because it intended to cover all situations to which the word might apply. We cannot assume that this is a mere oversight. Furthermore, the fact that there has been no legislative intervention since the judgment in *McKinnon, supra*, seems to me very significant in this respect.

For all the foregoing reasons, I would dismiss the appeal.

*Appeal allowed, BEETZ, MCINTYRE and LAMER JJ. dissenting.*

*Solicitor for the appellants: Brian Shell, Toronto.*

*Solicitor for the respondent: Frank Iacobucci, Ottawa.*

chômage pour tenir compte de l'évolution constante que connaît le domaine des relations de travail. Il est manifestement au courant du contexte dans lequel la Loi s'applique et il y apporte <sup>a</sup> les changements qui s'imposent afin de l'adapter à ce contexte. Or, comme l'indique ma collègue, le texte de l'al. 44(2)a) n'a subi presque aucune modification depuis l'adoption de la *Loi sur l'assurance-chômage* en 1940. À mon avis, le fait <sup>b</sup> que les contributions aux fonds de grève étaient, à l'époque, probablement volontaires ne signifie pas que la portée du terme «finance» se limite à cette situation particulière. Si telle était l'intention du législateur, ce dernier aurait restreint l'application de ce terme en le qualifiant par un adverbe comme «directement» ou «volontairement». Conscient des changements survenus dans le monde du travail, le législateur n'a pas senti le besoin de limiter l'application d'un mot de portée générale, et ce sans doute parce qu'il entendait viser toutes les situations que ce terme peut englober. On ne peut présumer qu'il s'agit d'un simple oubli de sa part. D'ailleurs, l'absence d'intervention du législateur <sup>c</sup> depuis la décision rendue dans l'affaire *McKinnon*, précitée, me semble fort significative à cet égard.

Pour tous les motifs ci-mentionnés, je rejetteerais le pourvoi.

*Pourvoi accueilli, les juges BEETZ, MCINTYRE et LAMER sont dissidents.*

*Procureur des appellants: Brian Shell, Toronto.*

*Procureur de l'intimé: Frank Iacobucci, Ottawa.*