

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 J.J.

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*

c.

Le procureur général du Canada *Intimé*

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

N° 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 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. ^g ^h ⁱ ^j 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

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 mandatary 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 disqualification 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 pré-compte 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.

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 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 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 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 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.

Overtured: *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 Liée 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. j
 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. b

Citée par le juge Lamer (dissident)

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

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 2d).
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91.2A.
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.
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.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e 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.
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).
Unemployment Insurance Act, 1920 (R.-U.), 10 & 11 Geo. 5, chap. 30, art. 8.
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.

Doctrines citées

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 I*, "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.
- 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.
- 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 I*, «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 Appeal¹, 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*.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédéral¹, qui a rejeté la demande des appelants 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

¹ F.C.A., No. A-175-84, September 21, 1984.

¹ 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.

Brian Shell, pour les appelants.

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 de 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.

(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

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.

(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.

(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'appellant 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'appellant 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'appellant».)

Les jugements

f Le 14 février 1983, l'appellant 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'appellant a perdu son emploi par suite d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif.

h Le 15 mars 1983, l'appellant 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.

i Le 9 mai 1983, le conseil arbitral conclut que l'appellant 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'appellant «finançait» la grève, le conseil arbitral s'est fondé uniquement sur le fait que les cotisations syndicales versées par l'appellant 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'appellant 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^e 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.

Les arguments

L'appelant fait valoir les arguments suivants:

1. Le terme «finance» employé à l'al. 44(2)a) de la 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 conti-

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.

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.

3. Dans le cas présent, empêcher un prestataire de toucher 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 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.

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 particulier, avec la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de celle-ci.

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.

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 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 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 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 connexité 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.