

**Workmen's Compensation Board of
New Brunswick Appellant;**

and

**Cullen Stevedoring Company Limited
Respondent.**

1970: March 10; 1970: May 4.

Present: Abbott, Martland, Judson, Ritchie and Pigeon JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF NEW BRUNSWICK, APPEAL DIVISION

Workmen's compensation—"Special" or "demerit" assessments—Interpretation of "industry"—Workmen's Compensation Act, R.S.N.B. 1952, c. 255, s. 52.

On appeal from a decision of the Workmen's Compensation Board of New Brunswick affirming two "special" or "demerit" assessments imposed upon the respondent stevedoring company because of a higher than average claim experience, the Court of Appeal, in allowing the appeal, held: (a) that the word "industry" as used in the context of s. 52(1) of the *Workmen's Compensation Act*, R.S.N.B. 1952, c. 255, and amendments, must be interpreted so as to apply collectively to all stevedoring employers; and (b) that "merit" does not include "demerit". An appeal by the Board from the judgment of the Court of Appeal was brought to this Court.

Held: The appeal should be allowed, the judgment of the Appeal Division reversed and the appeal from the assessments dismissed.

On the first point, the Court concluded that the word "industry" in the context of s. 52(1) means a particular industrial undertaking, not a group or class of similar undertakings.

As to the meaning of the term "merit rating" in s. 52(2), the preponderant view is that merit rating includes both merit and demerit. However, the "demerit" rate being already authorized by subs. (1) it was not essential in this case to decide whether it was also covered by subs. (2).

Wisconsin Compensation Rating & Inspection Bureau et al. v. Mortensen et al. (1938), 277 N.W. 679, considered.

**Workmen's Compensation Board
of New Brunswick Appelante;**

et

Cullen Stevedoring Company Limited Intimée.

1970: le 10 mars; 1970: le 4 mai.

Présents: Les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie et Pigeon.

EN APPEL DE LA CHAMBRE D'APPEL DE LA COUR SUPRÊME DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Accident du travail—Cotisations «spéciales» ou «basées sur le démerite»—Signification du mot «industrie»—Workmen's Compensation Act, S.R.N.B. 1952, c. 255, art. 52.

Sur appel d'une décision du Workmen's Compensation Board of New Brunswick qui avait maintenu l'imposition de deux cotisations «spéciales» ou «basées sur le démerite» à l'égard de l'intimée, une compagnie d'arrimage, parce que l'incidence-accident y était au-dessus de la moyenne, la Cour d'appel, en accueillant l'appel, a statué: (a) que le mot «industrie» employé dans l'art. 52(1) du *Workmen's Compensation Act*, S.R.N.B. 1952, c. 255 et modifications, doit être interprété de façon à s'appliquer collectivement à tous les employeurs arri-meurs; et (b) que «mérite» ne comprend pas «démerite». La Commission en appela à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être accueilli, l'arrêt de la Chambre d'appel infirmé et l'appel à l'encontre des cotisations rejeté.

Quant au premier point, le mot «industrie» dans le contexte du par. 1 de l'art. 52, signifie une exploitation industrielle particulière et non un groupe ou une classe d'exploitations similaires.

Quant à la signification de l'expression «merit rating» dans le par. 2 de l'art. 52, l'opinion prépondérante est que la cotisation basée sur le mérite comprend le mérite et le démerite. Cependant, comme le par. (1) autorise déjà la cotisation basée sur le «démerite», il ne s'avère pas nécessaire dans cette affaire de décider si le par. (2) l'autorise également.

Arrêt étudié: *Wisconsin Compensation Rating & Inspection Bureau et al. v. Mortensen et al.* (1938) 277 N.W. 679.

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of New Brunswick, Appeal Division¹, allowing an appeal from a decision of the Workmen's Compensation Board. Appeal allowed.

T. B. Drummie, for the appellant.

J. W. Turnbull, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

PIGEON J.—This appeal is from a judgment of the Appeal Division of the Supreme Court of New Brunswick¹ allowing an appeal from a decision of the present appellant (the Board) affirming two “special” or “demerit” assessments imposed upon the present respondent (the Company).

Section 52 of the *Workmen's Compensation Act*, R.S.N.B. 1952, c. 255, and amendments, (the Act) reads:

52. (1) The Board may establish such sub-classifications, differentials and proportions in the rates as between the different kinds of employment in the same class as may be deemed just; and where any particular industry as shown to be so circumstanced or conducted that the hazard is greater than the average of the class or sub-class to which such industry is assigned, the Board may impose upon such industry a special rate, differential or assessment, to correspond with the excessive hazard of such industry.

(2) A system of merit rating may, if deemed proper, be adopted by the Board.

The Court of Appeal held:

(a) that the word “industry” as used in the context of s. 52(1) must be interpreted so as to apply collectively to all stevedoring employers; and

(b) that “merit” does not include “demerit”.

On the first point, the decision appears to rest essentially on the meaning ascribed to “industry” by the *Random House Dictionary*. As against this, one must first note the following meanings in *Webster's Third New International Dictionary*:

3. *b*: a department or branch of a craft, art, business, or manufacture: a division of productive

¹ (1969), 1 N.B.R. (2d) 621, 5 D.L.R. (3d) 632.

APPEL d'un jugement de la Chambre d'appel de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick¹, accueillant un appel d'une décision du Workmen's Compensation Board. Appel accueilli.

T. B. Drummie, pour l'appelante.

J. W. Turnbull, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE PIGEON—Il s'agit d'un pourvoi à l'encontre d'un jugement de la Chambre d'appel de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick¹ qui a accueilli l'appel d'une décision rendue par l'appelante (la Commission); cette dernière avait maintenu l'imposition de deux cotisations «spéciales» ou «basées sur le démerite» à l'égard de l'intimée en cette Cour (la Compagnie).

L'article 52 du *Workmen's Compensation Act*, R.S.N.B. 1952, c. 255, et modifications, (la Loi) se lit comme suit:

[TRADUCTION] 52. (1) La Commission peut établir tels facteurs, sous-classifications et proportions qu'elle estime justes relativement aux taux de cotisations suivant les différents genres d'occupations d'une même classe; et si, d'après les circonstances et ses activités, il se trouve que le risque encouru dans une industrie particulière est plus grand que le risque moyen de la classe ou sous-classe à laquelle cette industrie est assignée, la Commission peut lui imposer un taux, un facteur ou une cotisation spéciale, correspondant aux dangers excessifs inhérents à cette industrie.

(2) La Commission peut établir un système de cotisation basé sur le mérite si elle le juge opportun.

La Cour d'appel a statué:

a) que le mot «industrie» employé dans l'art. 52(1) doit être interprété de façon à s'appliquer collectivement à tous les employeurs arrimeurs; et

b) que «mérite» ne comprend pas «démerite».

Quant au premier point, la décision semble reposer essentiellement sur la signification que le *Random House Dictionary* donne du mot «industrie». Cependant, on doit d'abord noter les significations suivantes qui figurent au *Webster's Third New International Dictionary*:

[TRADUCTION] 3. *b*) un secteur ou une branche d'un métier, d'un art, d'un commerce ou d'une

¹ (1969), 1 N.B.R. (2d) 621, 5 D.L.R. (3d) 632.

or profit-making labor; *esp.*: one that employs a large personnel and capital *esp.* in manufacturing (put his money into an *industry* that sold its goods on an international scale) (all the large *industries* in the city) *c.*: a group of productive or profit-making enterprises or organizations that have a similar technological structure of production and that produce or supply technically substitutable goods, services, or sources of income (the automobile *industry*) (the air transport *industry*) (the poultry *industry*) . . .

Then, and this is no doubt of greater importance, due consideration must be given to the statutory definition of the word in para. (k) of the first section of the Act:

(k) "industry" means and refers to the whole or any part of any industry, operation, undertaking or employment within the scope of this Part; and in the case of any industry, operation, undertaking or employment not as a whole within the scope of this Part shall mean any department or part of such industry, operation, undertaking or employment as would, if carried on by itself, be within the scope of this Part;

The words "undertaking" and "employment" in this definition make it clear that "industry" is there taken in the sense found in *Webster's* under *b*, not under *c*, and this is further indicated by the definition of "employer" in para. (i) of the same section of the Act:

(i) "employer" includes

(i) every person having in his service under contract or hire or apprenticeship, written or oral, express or implied, any workman engaged in any work in or about an industry,

* * *

Turning now to the context of s. 52, the following provisions under the same heading "ASSESSMENT" must be noted.

54. (1) Assessments may be made in such manner and form, and at such times, and by such procedure as the Board deems adequate and expedient, and

fabrication: une division d'un travail producteur ou profitable; en part.: une entreprise qui requiert un personnel nombreux et un capital important en part. dans le domaine manufacturier (placer son argent dans une *industrie* qui vend sa marchandise sur une échelle internationale) (toutes les grandes *industries* de la ville) *c.*: un groupe d'entreprises ou d'organisations productives ou profitables dont la production s'allie à une structure technologique similaire et qui produisent et fournissent des biens, des services ou des sources de revenu qui peuvent techniquement se remplacer (*l'industrie* de l'automobile) (*l'industrie* du transport aérien) (*l'industrie* de la volaille) . . .

Ensuite, et ce fait est sans doute plus important, on doit accorder une attention toute particulière à la définition législative de ce mot à l'alinéa (k) du premier article de la Loi:

[TRADUCTION] (k) «industrie» signifie et indique l'ensemble ou une partie d'une industrie, opération, exploitation ou occupation comprise dans le champ d'application de cette Partie; et, dans le cas d'une industrie, opération, exploitation ou occupation comprise dans le champ d'application de cette Partie, il signifie tout secteur ou toute partie de cette industrie, opération, exploitation ou occupation comprise dans le champ d'application de cette Partie; . . .

Dans cette définition, les mots «exploitation» et «occupation» indiquent clairement que le mot «industrie» est utilisé au sens que lui donne le *Webster* au sous-alinéa *b*) et non au sous-alinéa *c*); ce fait se révèle davantage par la définition du mot «employeur» à l'alinéa (i) du même article de la Loi:

[TRADUCTION] (1) le mot «employeur» comprend:

(1) toute personne qui utilise, en vertu d'un contrat de louage d'ouvrage ou d'apprentissage, écrit ou verbal, explicite ou implicite, les services d'un ouvrier engagé dans un travail quelconque se rattachant à une industrie,

* * *

En abordant maintenant le contexte de l'art. 52, il faut remarquer les dispositions suivantes, sous le même intitulé: [TRADUCTION] COTISATION.

54. (1) Les cotisations peuvent être faites en la manière et forme, aux époques et suivant la procédure que la Commission juge convenables et à

may be general as applicable to any class or subclass, or special as applicable to any industry or part or department of any industry, or any employer.

* * *

55. The Board shall give notice to each employer, in such manner as may be deemed by the Board adequate and proper, of the amount of the assessments due from time to time in respect of his industry or industries, and the time or time when such assessments are due and payable.

It is perfectly obvious that when in s. 55 the statute provides that the Board shall give notice to each employer of the amount of the assessments in respect of *his* industry or industries, the word "industry" means a particular industrial undertaking, not a group or class of similar undertakings. Seeing that this provision closely follows the section authorizing the making of special assessments, I fail to see how it could be supposed that the word is not used in the same sense in both provisions. I might also note that in ss. 46 and 59 of the Act, the context clearly shows that the word "industry" is used to designate a particular industrial establishment in relation to matters closely related to the point in question.

In view of the stress laid in the Court below on the principle that words in an enactment are to be taken in their ordinary and natural sense, I must observe that this cannot avail against a statutory definition because it would deprive it of any effect. Of course, the statutory meaning is subject to the proviso "unless the context otherwise requires", but this requires some definite indication in the context. Here the definite indications in the context, far from contradicting the intention of following the statutory definition actually reinforce it very strongly.

Turning now to the second point, it must be noted that there again the Court below relied exclusively on the definition of "merit" in the same single dictionary. However, turning again to

propos, et elles peuvent être d'application générale à toutes classes ou sous-classes ou d'application spéciale à une industrie ou partie ou secteur d'une industrie, ou à un employeur.

* * *

55. La Commission doit donner un avis à chaque employeur, en la manière qu'elle estime convenable et à propos, du montant de la cotisation payable, à l'occasion, à l'égard de son industrie ou de ses industries et de l'époque ou des époques auxquelles ces cotisations sont exigibles et payables.

De toute évidence, lorsque l'art. 55 de la Loi spécifie que la Commission doit donner un avis à chaque employeur du montant des cotisations à l'égard de *son* ou de ses industries, le mot «industrie» signifie une exploitation industrielle particulière et non un groupe ou une classe d'exploitations similaires. Constatant que cette disposition suit de près l'article qui autorise la détermination des cotisations spéciales, je ne vois pas comment on peut présumer que le mot n'est pas employé dans le même sens dans les deux dispositions. Je ferai aussi remarquer qu'aux art. 46 et 59 de la Loi, le contexte indique clairement que le mot «industrie» est employé pour désigner un établissement industriel particulier, et ce relativement à des matières étroitement liées au sujet en question.

Étant donné que la Cour d'instance inférieure a insisté sur le principe que les mots contenus dans un acte législatif doivent être appliqués selon leur sens ordinaire et naturel, je dois faire remarquer que ce principe ne peut s'appliquer à l'encontre d'une définition législative parce qu'il en détruirait tout l'effet. Évidemment, la signification législative est subordonnée à la condition «à moins qu'il en soit autrement par l'effet du contexte»; mais pour cela le contexte doit fournir quelque indication précise à cet effet. Dans cette affaire, loin de contredire l'intention de suivre la définition législative, les indications précises qui ressortent du contexte la renforcent très fortement.

En passant maintenant au deuxième point, on doit remarquer que la Cour d'instance inférieure s'est encore appuyée exclusivement sur la définition du mot «merit» qui figure au même dic-

Webster's Third New International Dictionary, one finds the following under "merit":

(a) *obs.* reward or punishment earned or deserved: just deserts; (b) one's character regarded as the basis of his deserts; laudable or blameworthy traits or actions . . .

In the same dictionary, the following definition is also found for "merit rating":

1: computation of an insurance premium for a particular risk on the basis of its individual loss-causing characteristics—see *experience rating* 2: the rating of an employee by systematic evaluation of his proficiency in a job.

Under "experience rating" the entry is as follows:

merit rating (as in a state unemployment compensation system) that consists of the manual rate modified by the loss experience of the particular risk.

In 1938, the Supreme Court of Wisconsin, having to construe a statute of that State providing for merit rating in workmen's compensation insurance (*Wisconsin Compensation Rating & Inspection Bureau et al. v. Mortensen et al.*²), came to the conclusion "that merit rating includes experience rating" and "that an experience rating plan should include charges as well as credits". Of course, this conclusion was reached on a differently worded statute and taking account of its own history and circumstances. However, it does support the preponderant view that merit rating includes both merit and demerit in accordance with what is historically the first meaning of "merit" as given in the *Oxford English Dictionary*:

That which is deserved or has been earned, whether good or evil; due reward or punishment; . . .

In view of the conclusion reached on the first point, it is really not necessary to express a firm view respecting the meaning of "merit rating".

² (1938), 277 N.W. 679.

tionnaire. Toutefois, si l'on consulte encore le *Webster's Third New International Dictionary*, on trouve sous «merit» la définition suivante:

[TRADUCTION] a) Anc. récompense ou punition gagnée ou encourue: juste rétribution; b) caractère d'une personne qui repose sur sa valeur; traits ou actions louables ou blâmables. . .

Le même dictionnaire définit ainsi l'expression «merit rating»:

1: calcul d'une prime d'assurance suivant les chances de réalisation d'un risque déterminé—voir «experience rating» 2: appréciation d'un employé au moyen d'une évaluation systématique de sa compétence au travail.

Sous «experience rating» nous trouvons ce qui suit:

[TRADUCTION] «merit rating» (comme dans un régime d'assurance-chômage d'un État) qui consiste à modifier le taux de la cotisation par l'incidence—accident d'un risque déterminé.

En 1938, la Cour suprême du Wisconsin a dû interpréter une loi de cet État qui prévoyait une cotisation basée sur le mérite dans un régime d'assurance contre les accidents du travail *Wisconsin Compensation Rating & Inspection Bureau et al. v. Mortensen et al.*², elle en est arrivée à la conclusion que «merit rating» comprenait «experience rating» et «experience rating plan» devait comprendre le débit aussi bien que le crédit. Évidemment, cette conclusion a découlé de l'interprétation d'une loi rédigée en des termes différents et qui, de plus, possède sa propre histoire et ses propres traditions. Cependant, cette conclusion vient à l'appui de l'opinion prépondérante que la cotisation basée sur le mérite comprend le mérite et le démérite conformément à ce qui est historiquement le sens premier du mot «merit» que l'on trouve au *Oxford English Dictionary* comme suit:

[TRADUCTION] Ce qui est encouru ou a été gagné, que ce soit en bien ou en mal; récompense ou punition due; . . .

En raison de la conclusion sur le premier point, il n'est vraiment pas nécessaire d'exprimer une opinion ferme à l'égard de la signification de «merit rating».

² (1938), 277 N.W. 679.

Even before the addition of subs. (2) in the 1932 re-enactment (c. 36), there was in what is now subs. (1) of s. 52 ample provision for "demerit rating", that is a special rate applicable to "any particular industry" "so conducted that the hazard is greater than the average of the class or subclass to which such industry is assigned". However, there was nothing to authorize the Board to allow a lower rate to the particular industries so conducted that the hazard was smaller than the average. Therefore, a scheme such as that which was adopted in recent years on the advice of an actuary and whereby the Board provided for a lower rate in the case of employers with a favourable loss experience and a higher rate for those with an unfavourable experience was not possible without subs. (2). However, the "demerit" rate being already authorized by subs. (1) it is not essential in this case to decide whether it is also covered by subs. (2).

For those reasons I would allow the appeal, reverse the judgment of the Appeal Division and dismiss the appeal from the assessments. As requested by counsel for the appellant, there will be no order as to costs.

Appeal allowed; assessments confirmed.

Solicitors for the appellant: Drummie, Drummie, Clark & Pappas, Saint John.

Solicitors for the respondent: Palmer, O'Connell, Leger, Turnbull & Turnbull, Saint John.

Même avant que la nouvelle législation de 1932 (c. 36) n'ajoute le par. 2, le législateur avait prévu, dans ce qui forme maintenant le par. (1), une «cotisation basée sur le démérite», c'est-à-dire, un taux spécial qui s'applique «à une industrie particulière» «si d'après ses activités, il se trouve que le risque encouru... est plus grand que le risque moyen de la classe ou sous-classe à laquelle cette industrie est assignée». Cependant, rien n'autorisait la Commission à accorder un taux plus bas aux industries particulières dont les activités étaient conduites de façon que le risque encouru était inférieur à la moyenne. Donc, sans le par. 2, on n'aurait pu envisager un plan semblable à celui qui a été récemment adopté sur l'avis d'un actuaire et qui permet à la Commission de diminuer le taux dans le cas des employeurs dont l'incidence-accident est favorable et d'augmenter le taux pour ceux dont l'incidence-accident est défavorable. Cependant, comme le par. (1) autorise déjà la cotisation basée sur le «démerite», il ne s'avère pas nécessaire dans cette affaire-ci de décider si le par. (2) l'autorise également.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmier l'arrêt de la Chambre d'appel et de rejeter l'appel à l'encontre des cotisations. Selon la demande de l'avocat de l'appelante, il n'y aura aucune adjudication de dépens.

Appel accueilli; cotisations confirmées.

Procureurs de l'appelante: Drummie, Drummie, Clark & Pappas, Saint-Jean.

Procureurs de l'intimée: Palmer, O'Connell, Leger, Turnbull & Turnbull, Saint-Jean.