

The Attorney General of Canada *Appellant*;

and

Vicky E. Silk *Respondent*.

File No.: 16772.

1982: June 16, 17; 1983: March 24.

Present: Ritchie, Beetz, McIntyre, Lamer and
Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Unemployment insurance — Fishermen — Entitlement to benefits — Regulation prescribing a different requirement for a qualifying period for fishermen — Regulation in conflict with the Act — Regulation ultra vires — Unemployment Insurance Act, 1971, 1970-71-72 (Can.), c. 48, ss. 17(2) [am. 1976-77, (Can.), c. 54, s. 30; 1978-79 (Can.), c. 7, s. 4], 18(1) [rep. & sub. 1976-77 (Can.), c. 54, s. 31(1)], 146(1) — Unemployment Insurance Regulations, C.R.C. 1978, c. 1576, s. 85.

Respondent, a fisherman, was denied unemployment insurance benefits on the basis of Regulation 85 of the *Unemployment Insurance Regulations*, passed under s. 146 of the *Unemployment Insurance Act*, 1971 extending the application of the Act to fishermen. Regulation 85 limits the qualifying period, during which a fisherman must accumulate 20 weeks of insurable employment to become entitled to benefits, to a period much shorter than the 52 weeks ordinarily required for all other insured persons. The Federal Court of Appeal reversed the Umpire's decision to deny benefits and held the requirement of s. 85(1)(b)(i) of the Regulation to be in conflict with the statute, and therefore *ultra vires*. This appeal considers that same issue.

Held: The appeal should be dismissed.

A different qualifying period did not need to be established for fishermen in order to extend the protection of unemployment insurance to them. The harsher requirement established by Regulation 85 was not authorized by s. 146 of the Act. Nothing said in this Court undermined the judgment of the Federal Court of Appeal.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1982] 1 F.C. 795, (1981) 128 D.L.R. (3d) 366, 39 N.R. 523, allowing respondent's appeal from an order of an Umpire, CUB 6129,

Le procureur général du Canada *Appelant*;

et

Vicky E. Silk *Intimée*.

N° du greffe: 16772.

1982: 16, 17 juin; 1983: 24 mars.

Présents: Les juges Ritchie, Beetz, McIntyre, Lamer et
Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Assurance-chômage — Pêcheurs — Droit aux prestations — Règlement qui impose une condition différente quant à la période de référence pour les pêcheurs — Règlement en conflit avec la Loi — Règlement ultra vires — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, 1970-71-72 (Can.), chap. 48, art. 17(2) [mod. 1976-77 (Can.), chap. 54, art. 30; 1978-79 (Can.), chap. 7, art. 4], 18(1) [abr. & rempl. 1976-77 (Can.), chap. 54, art. 31(1)], 146(1) — Règlement sur l'assurance-chômage, C.R.C. 1978, chap. 1576, art. 85.

L'intimée, qui est pêcheuse, s'est vu refuser des prestations d'assurance-chômage en raison de l'art. 85 du *Règlement sur l'assurance-chômage* établi en application de l'art. 146 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, qui étend l'application de la Loi aux pêcheurs. L'article 85 limite la période de référence, pendant laquelle un pêcheur doit accumuler 20 semaines d'emploi assurable pour avoir droit aux prestations, à une période beaucoup plus courte que les 52 semaines ordinairement exigées pour tous les autres assurés. La Cour d'appel fédérale a infirmé la décision du juge-arbitre de refuser les prestations et a statué que la condition imposée par le sous-al. 85(1)(b)(i) du *Règlement* est en conflit avec la Loi et, en conséquence, *ultra vires*. Le présent pourvoi porte sur la même question.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Il n'est pas nécessaire d'établir une période de référence différente pour les pêcheurs pour étendre la protection de l'assurance-chômage en leur faveur. L'article 146 de la Loi n'autorise pas l'imposition d'une exigence plus sévère à leur égard en vertu de l'art. 85 du *Règlement*. Aucun des arguments présentés devant cette Cour ne jette un doute sur l'arrêt de la Cour d'appel fédérale.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1982] 1 C.F. 795, (1981) 128 D.L.R. (3d) 366, 39 N.R. 523, qui a accueilli l'appel de l'intimée à l'encontre d'une décision d'un juge-

denying her unemployment insurance benefits. Appeal dismissed.

T. B. Smith, Q.C., and *D. J. Rennie*, for the appellant.

George M. Cummins, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

MCINTYRE J.—The issue in this appeal was succinctly stated by Thurlow C.J. in the Federal Court of Appeal in his reasons for judgment which allowed the appeal of the present respondent against the Order of the Umpire, which had denied her unemployment insurance benefits. The Chief Justice said:

The issue raised by the application is whether the requirement of section 85 of the *Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. XVIII, c. 1576, relating to the qualifying period for persons engaged in fishing is *ultra vires* and invalid in that it prescribes a different requirement from that provided by the Act.

The qualifying period during which an insured person must have accumulated 20 weeks of insurable employment in order to become entitled to benefits is fixed for all but fishermen in s. 18(1) of the *Unemployment Insurance Act*, 1971, 1970-71-72 (Can.), c. 48, at 52 weeks. Fishermen were brought under the Act by the enactment of s. 146 and by Regulations made thereunder. The relevant part of Regulation 85 is in these terms:

Fishermen Other Than Year-Round Fishermen

85. (1) Subject to this section, where a claimant who is not a year-round fisherman makes a claim for the purposes of establishing a benefit period during or after the week in which November 1st falls and before the week in which May 15th next following falls and proves that

(a) he is not qualified under section 17 of the Act to receive benefits, and

(b) he has the number of weeks of insurable employment mentioned in paragraph 17(2)(a) of the Act

(i) subsequent to the most recent Saturday preceding March 31st that immediately precedes the Sunday of the week in which he makes his claim, or

arbitre, CUB 6129, qui lui avait refusé des prestations d'assurance-chômage. Pourvoi rejeté.

T. B. Smith, c.r., et *D. J. Rennie*, pour l'appellant.

George M. Cummins, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MCINTYRE—La question en litige en l'espèce est énoncée avec concision par le juge en chef Thurlow de la Cour d'appel fédérale dans les motifs de jugement par lesquels il a accueilli l'appel de l'intimée en l'espèce à l'encontre de l'ordonnance du juge-arbitre qui avait rejeté sa demande de prestations d'assurance-chômage. Le Juge en chef a dit:

Cette demande soulève la question de savoir si la condition imposée par l'article 85 du *Règlement sur l'assurance-chômage*, C.R.C. 1978, Vol. XVIII, chap. 1576, en matière de période de référence pour les pêcheurs est *ultra vires* et invalide en tant qu'il impose une condition différente de celle que prévoit la Loi.

Le paragraphe 18(1) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, 1970-71-72 (Can.), chap. 48, fixe pour tous, sauf les pêcheurs, à 52 semaines la période de référence au cours de laquelle un assuré doit avoir accumulé 20 semaines d'emploi assurable pour avoir droit aux prestations. La Loi s'applique aux pêcheurs depuis l'adoption de l'art. 146 et de son règlement d'application. La disposition pertinente de l'art. 85 du Règlement se lit:

Autres pêcheurs

85. (1) Sous réserve du présent article, lorsqu'un prestataire qui n'est pas un pêcheur à longueur d'année présente une demande en vue de faire établir une période de prestations, pendant ou après la semaine dans laquelle tombe le 1^{er} novembre et avant celle où tombe le 15 mai suivant, et qu'il prouve

a) qu'il ne remplit pas les conditions requises, prévues à l'article 17 de la Loi, pour recevoir des prestations, et

b) qu'il a le nombre de semaines d'emploi assurable visé à l'alinéa 17(2)a) de la Loi

(i) après le plus récent samedi précédant le 31 mars immédiatement antérieur au dimanche de la semaine où il présente sa demande, ou

- (ii) since the commencement date of his last benefit period,
whichever is the shorter,

a benefit period shall be established for him.

(2) Benefits are payable to a claimant for each week of unemployment that falls in a benefit period established for him pursuant to subsection (1) under those provisions of Part II of the Act, other than paragraph 17(2)(b), and section 34, that apply to benefits.

The effect of this regulation in referring to s. 17(2) is to preserve, as a requirement for benefits, the 20 or more weeks of insurable employment, but also to limit the qualifying period by virtue of s. 85(b)(i) to a period much shorter than the 52 weeks ordinarily required. It could be as short as approximately 30 weeks. The question then arises: Are the provisions of Regulation 85 necessary to provide unemployment insurance for fishermen in accordance with s. 146 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*?

At the conclusion of the hearing of this appeal on June 16, 1982 the Court was not satisfied that the issues arising had been adequately canvassed and explained and indicated to counsel that further submissions might be required. The Court did so require and the final additional submissions, all of which were in writing, have recently been received and the Court is now able to deal with this matter.

Section 146(1) of the Act reads as follows:

146. Notwithstanding anything in this Act, the Commission with the approval of the Governor in Council may make regulations for

- (a) including as an insured person any person who is engaged in fishing (hereinafter in this section called a "fisherman"), notwithstanding that such person is not an employee of any other person;
- (b) including as an employer of a fisherman any person with whom the fisherman enters into a contractual or other commercial relationship in respect of his occupation as a fisherman; and

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

- (ii) depuis le commencement de sa dernière période de prestations,
la plus courte de ces périodes étant prise en considération,

une période de prestations doit être établie à son profit.

(2) Des prestations sont payables pour chaque semaine de chômage comprise dans une période de prestations établie selon le paragraphe (1), en vertu des dispositions de la Partie II de la Loi, à l'exception de l'alinéa 17(2)b) et de l'article 34, qui s'appliquent aux prestations.

Lorsqu'il mentionne le par. 17(2), ce règlement a pour effet de conserver, comme condition à l'obtention des prestations, la période de 20 semaines ou plus d'emploi assurable, mais également de limiter la période de référence en vertu du sous-al. 85(1)b)(i) à une période beaucoup plus courte que les 52 semaines ordinairement requises. Cette période pourrait être réduite à environ 30 semaines. Voici la question qui se pose alors: les dispositions de l'art. 85 du Règlement sont-elles nécessaires pour que les pêcheurs soient couverts par l'assurance-chômage conformément à l'art. 146 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*?

À la fin de l'audition du présent pourvoi le 16 juin 1982, la Cour n'était pas convaincue que les questions litigieuses avaient été suffisamment analysées et expliquées et elle a indiqué aux avocats qu'il pourrait être nécessaire de compléter les plaidoiries. La Cour a fait une demande en ce sens et elle vient de recevoir des mémoires écrits supplémentaires; elle est maintenant à même de trancher la question.

Le paragraphe 146(1) de la Loi se lit:

146. (1) Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, la Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements visant

- a) à inclure au nombre des assurés toute personne qui se livre à la pêche (ci-après appelée «pêcheur» au présent article), même si cette personne n'est pas l'employé d'une autre personne;
- b) à inclure au nombre des employeurs, à titre d'employeur d'un pêcheur, toute personne avec laquelle le pêcheur établit des relations contractuelles ou autres relations commerciales en rapport avec son métier de pêcheur; et

c) toutes les autres questions qu'il est nécessaire de réglementer pour que ces pêcheurs soient couverts par l'assurance-chômage.

Before the enactment of s. 146, fishermen were not eligible for unemployment insurance benefits. It is clear from the words of the provision that its purpose was to extend the application of the Act to fishermen.

Thurlow C.J. reached the conclusion that it was not necessary for the purpose of extending unemployment insurance protection to fishermen to establish a different qualifying period for them. He was of the view that it was a harsher requirement than that faced by other insured persons which was not authorized by s. 146. He said:

In my opinion, therefore, the requirement of subparagraph 85(1)(b)(i) of the Regulations that the twenty-weeks of insurable employment be within a period commencing with the last Sunday of March is in conflict with the statute and is *ultra vires* and invalid.

He directed that the Umpire's decision should be set aside and the respondent's claim be re-determined by him on the basis that the qualifying period be the 52-week period immediately preceding the filing of her claim. This, I understand, has already been done.

I am in complete agreement with the reasons for judgment of Thurlow C.J. and with his disposition of the case and I would adopt his reasons in their entirety. In my view, nothing has been said in this case which casts any doubt upon his judgment. I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed.

Solicitor for the appellant: R. Tassé, Ottawa.

Solicitor for the respondent: George M. Cummins, St. John's.

Avant l'adoption de l'art. 146, les pêcheurs n'avaient pas droit aux prestations d'assurance-chômage. Les termes qu'emploie cette disposition indiquent clairement qu'elle vise à étendre l'application de la Loi aux pêcheurs.

Le juge en chef Thurlow a conclu qu'il n'était pas nécessaire, pour étendre la protection de l'assurance-chômage aux pêcheurs, d'établir à leur égard une période de référence différente. Il s'est dit d'avis qu'il s'agissait d'une exigence plus sévère que celle à laquelle doivent faire face les autres assurés et que l'art. 146 ne l'autorisait pas. Il dit:

J'estime donc que la condition imposée par le sous-alinéa 85(1)(b)(i) du Règlement selon laquelle les vingt semaines d'emploi assurable doivent s'inscrire dans une période commençant le dernier dimanche de mars est en conflit avec la loi et, par conséquent, *ultra vires* et invalide.

Il a annulé la décision du juge-arbitre et lui a renvoyé l'affaire pour qu'il se prononce à nouveau sur la réclamation de l'intimée en tenant pour acquis que la période de référence est la période de 52 semaines qui précède immédiatement le dépôt de sa réclamation. Je crois comprendre que cela a déjà été fait.

Je suis totalement d'accord avec les motifs de jugement du juge en chef Thurlow et avec ses conclusions et j'adopte entièrement ses motifs. À mon avis, aucun des arguments présentés ne jette un doute sur son jugement. Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté.

Procureur de l'appelant: R. Tassé, Ottawa.

Procureur de l'intimée: George M. Cummins, St-Jean.