

A-178-73

A-178-73

Martin Service Station Ltd. (Appellant)

v.

Minister of National Revenue (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte J. and Hyde D.J.—Montreal, February 5; Ottawa, February 8, 1974.

Unemployment insurance—Reference by Umpire to Court of Appeal—Whether provisions of Unemployment Insurance Acts enabling Commission to make regulations including in “insurable employment” employment not under contract of service are ultra vires—Federal Court Act, s. 28(4)—Unemployment Insurance Act, S.C. 1955, c. 50, s. 26(1)(d), Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 4(1)(c).

The appellant corporation was assessed for unemployment insurance premiums, in respect of persons driving its taxicabs, in the total sum of \$49,476, for the years 1969-71, under the authority of section 26(1)(d) of the *Unemployment Insurance Act*, S.C. 1955, c. 50 and Regulation 64B; and for the year 1972, under the authority of section 4(1)(c) of the *Unemployment Insurance Act*, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48 and Regulation 53.

Under sections 75(2) and 84 of the *Unemployment Insurance Act*, 1971, the appeal was carried to the Minister and then to the Umpire (Heald J.) who considered an Agreed Statement of Facts and referred to the Court for hearing and determination the question of law: whether the relevant sections of the *Unemployment Insurance Acts*, (*supra*), were *ultra vires*.

Held, 1. The question referred by the Umpire, a “federal tribunal” within the meaning of that definition in section 2 of the *Federal Court Act*, as an appointee under section 92(1) of the *Unemployment Insurance Act*, 1971, was one that could be properly referred to the Court under section 28(4) of the *Federal Court Act*.

Reference re Public Service Staff Relations Act [1973] F.C. 604, applied.

2. The relevant provisions of the *Unemployment Insurance Acts*, (*supra*), authorizing the *Unemployment Insurance Commission* to include in “insurable employment” employment which is not under a contract of service, were not beyond the powers conferred on Parliament by section 91(2A) of the *British North America Act*, enacted 1940 (U.K.) c. 36.

Reference re Unemployment Insurance Act [1937] A.C. 355, referred to. *The Queen v. Scheer Ltd.* (1972) 27 D.L.R. (3d) 73, followed. *Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons* (1881) 7 A.C. 96, *Montreal v. Montreal Street Railway* [1912] A.C. 333, *A.G. Can. v. A.G. Alberta* [1916] 1 A.C. 588, *A.G. British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Ry. Co.* [1950] A.C. 87, considered.

Martin Service Station Ltd. (Appelante)

c.

a Le ministre du Revenu national (Intimé)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Pratte et le juge suppléant Hyde—Montréal, le 5 février; Ottawa, le 8 février 1974.

b Assurance-chômage—Renvoi par un juge-arbitre à la Cour d'appel—Les dispositions des Lois sur l'assurance-chômage, permettant à la Commission d'établir des règlements en vue d'inclure dans la catégorie des «emplois assurables» des emplois ne découlant pas d'un contrat de louage de services, sont-elles ultra vires—Loi sur la Cour fédérale, art. 28(4)—Loi sur l'assurance-chômage, S.C. 1955, c. 50, art. 26(1)(d), Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, c. 48, art. 4(1)(c).

d Les cotisations d'assurance-chômage dues par la compagnie appelante à l'égard de personnes conduisant ses taxis ont été fixées à la somme totale de \$49,476, pour les années 1969 à 1971, en vertu de l'article 26(1)(d) de la *Loi sur l'assurance-chômage*, S.C. 1955, c. 50 et le Règlement 64B et, pour l'année 1972, en vertu de l'article 4(1)(c) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, c. 48 et le Règlement 53.

e En vertu des articles 75(2) et 84 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, un appel a été interjeté devant le Ministre, puis devant le juge-arbitre (le juge Heald) qui examina l'exposé conjoint des faits et renvoya la question de droit suivante à la Cour pour audition et jugement: les articles pertinents des Lois sur l'assurance-chômage (précités) sont-ils *ultra vires*?

f *Arrêt*: 1. la question renvoyée par le juge-arbitre, «tribunal fédéral» selon la définition de cette expression à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, nommé en vertu de l'article 92(1) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, était une question qui pouvait valablement faire l'objet d'un renvoi à la Cour en vertu de l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

g *Arrêt suivi*: *In re la Loi sur les relations du travail dans la Fonction publique* [1973] C.F. 604.

h 2. Les dispositions pertinentes des lois sur l'assurance-chômage (précitées) permettant à la Commission d'assurance-chômage d'inclure dans la catégorie des «emplois assurables» des emplois ne découlant pas d'un contrat de louage de services n'outrepassent pas les pouvoirs conférés au Parlement par l'article 91(2A) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1940 (R.-U.), c. 36.

i *Arrêt mentionné*: *In Re la Loi sur l'assurance-chômage* [1937] A.C. 355. *Arrêt suivi*: *La Reine c. Scheer Ltd.* (1972) 27 D.L.R. (3^e) 73. *Arrêts examinés*: *La Compagnie d'assurance des citoyens c. Parsons* (1881) 7 A.C. 96, *Montréal c. La Compagnie de tramways de Montréal* [1912] A.C. 333, *P.G. du Canada c. P.G. de l'Alberta* [1916] 1 A.C. 588, *P.G. de la Colombie-Britannique c. Esquimalt and Nanaimo Ry. Co.* [1950] A.C. 87.

REFERENCE.

COUNSEL:

James Robb, Q.C., and Peter O'Brien for appellant.

Paul Ollivier, Q.C., and Wilfrid Lefebvre for respondent.

SOLICITORS:

Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montreal, for appellant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

JACKETT C.J.—I am in agreement with the Reasons for Judgment of my brother Pratte, which I have had an opportunity to study. It is necessary, however, that I state the manner whereby I reached the conclusion that the question referred to us by the Umpire falls within section 28(4) of the *Federal Court Act*, inasmuch as I stated it in a general way during the hearing of this Reference, with the concurrence of the other members of the Court.

Before expressing the reasoning whereby I reached that conclusion in this case, I deem it advisable to repeat the conclusions as to the effect of section 28(4) that I expressed in the *Reference re Public Service Staff Relations Act*.¹

Section 28(4) reads as follows:

(4) A federal board, commission or other tribunal to which subsection (1) applies may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Court of Appeal for hearing and determination.

It is important to note that this provision is not authority to give an advisory opinion such as is contained in section 55 of the *Supreme Court Act*, under which a question is referred to the Supreme Court of Canada for "hearing and consideration" and that Court is required to express its "opinion" upon a question so referred. Section 28(4) contemplates a "question or issue of law" arising at some "stage" of a tribunal's "proceedings" being referred to this Court by the tribunal for "hearing and determi-

RENOI.

AVOCATS:

James Robb, c.r., et Peter O'Brien pour l'appelante.

Paul Ollivier, c.r., et Wilfrid Lefebvre pour l'intimé.

PROCUREURS:

Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montréal, pour l'appelante.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

LE JUGE EN CHEF JACKETT—Je suis d'accord avec les motifs du jugement de mon collègue le juge Pratte, que j'ai eu l'occasion d'examiner. Il est cependant nécessaire d'énoncer la façon dont j'ai conclu que la question qui nous a été renvoyée par le juge-arbitre relève de l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, puisque je l'ai exprimée de manière générale au cours de l'audition de ce renvoi, avec l'approbation des autres membres du tribunal.

Avant de formuler le raisonnement par lequel je suis arrivé à cette conclusion en l'espèce, je crois utile de répéter mes conclusions sur l'effet de l'article 28(4) exprimées dans *In re la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.¹

L'article 28(4) se lit comme suit:

(4) Un office, une commission ou un autre tribunal fédéral auxquels s'applique le paragraphe (1) peut, à tout stade de ses procédures, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition et jugement, toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

Il est important de souligner que cette disposition ne permet pas de donner un avis consultatif tel que le permet l'article 55 de la *Loi sur la Cour suprême* en vertu duquel une question est soumise à la Cour suprême du Canada pour «audition et pour examen» et la Cour est tenue d'exprimer son «opinion» sur toute question ainsi soumise. L'article 28(4) vise le renvoi d'une «question de droit», survenue à certain «stade» des «procédures» d'un tribunal, devant cette cour par le tribunal pour «audition et juge-

¹ [1973] F.C. 604 at page 615.

¹ [1973] C.F. 604, à la p. 615.

nation" (the underlining is mine). In my view, such a reference can only be made by an order of the tribunal in question that puts before this Court such findings of fact, or other material, as that tribunal would base itself on if it were determining the question or issue of law itself. Furthermore, in my view, section 28(4), in so far as questions of law are concerned, contemplates only the determination of a question of law that must be determined for the purpose of dealing with the matter that is before the tribunal making the reference and does not contemplate determination of a question of law expressed in academic terms.

The question that is the subject of this Reference is not a question as to how the appeal to the Umpire, or some part of it, should be decided by the Umpire when the law is applied to the facts relevant to liability as found by the Umpire or agreed upon by the parties for the purposes of the appeal.

Nevertheless, that question may, in my view, be a question that falls under section 28(4) if it is a question that was ready for determination by the Umpire himself, if he had not referred it to the Court.

Looking at it from that point of view, we find that the Minister had, in effect, conceded:

(a) that the assessments under appeal to the Umpire were based on specified regulations,

(b) that the assessments cannot be upheld unless those regulations extend to self-employment or employment not under a contract of service and are, to that extent, *intra vires*, and

(c) that the regulations were made under the provisions in the *Unemployment Insurance Acts* that are the subject matter of the Umpire's question;

and that the appellant, basing himself on those concessions, claims that the appeals should be allowed and the assessments set aside.

In the absence of any inconsistent procedural regulations, I am of opinion that the Umpire

ment» (j'ai moi-même souligné). A mon avis, ce genre de renvoi ne peut être effectué que par une ordonnance du tribunal en question qui soumet à cette cour toute conclusion de fait ou autre élément de preuve sur lesquels il se serait fondé s'il tranchait la question de droit lui-même. En outre, à mon avis, l'article 28(4), dans la mesure où des questions de droit sont en jeu, ne vise que le jugement d'une question de droit qui doit être tranchée pour pouvoir régler l'affaire pendante devant le tribunal qui fait le renvoi. Il ne vise pas la solution d'une question de droit théorique.

L'objet du présent renvoi ne porte pas sur la question de savoir comment le juge-arbitre devrait trancher l'appel, ou une partie de l'appel, en appliquant le droit aux faits pertinents qu'il a lui-même établis ou que les parties ont admis aux fins de l'appel.

Néanmoins, cette question peut à mon avis relever de l'article 28(4) s'il s'agit d'une question qui aurait été en état d'être jugée par le juge-arbitre lui-même, s'il ne l'avait pas renvoyée à la Cour.

Envisageant la situation de ce point de vue, nous constatons que le Ministre a en fait admis:

a) que les évaluations faisant l'objet de l'appel au juge-arbitre étaient fondées sur des règlements précis,

b) que les évaluations ne peuvent être maintenues si ces règlements ne s'appliquent pas aux emplois indépendants ou aux emplois ne résultant pas d'un contrat de louage de services et si, dans cette mesure, ils ne sont pas *intra vires*, et

c) que les règlements ont été établis en vertu des dispositions des *Lois sur l'assurance-chômage* qui font l'objet de la question du juge-arbitre.

Nous constatons en outre que, se fondant sur ces concessions, l'appelante soutient que les appels devraient être accueillis et les évaluations annulées.

En l'absence de dispositions de procédure incompatibles, j'estime que le juge-arbitre aurait

could have heard a preliminary application, based on such concessions, for a judgment allowing the appeals and setting aside the assessments; and could have granted such an application if he had concluded that section 91(2A) of *The British North America Act* does not authorize an "unemployment insurance" law that includes "self-employment or employment not under a contract of service" in insurable employment. It follows that I am of opinion that this Court has jurisdiction under section 28(4) to determine the question referred by the *Umpire* in a manner related to the disposition of such a preliminary application to the *Umpire* to allow the appeals.²

* * *

PRATTE J.—On September 24, 1973, Mr. Justice Heald, acting as an *Umpire* under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, referred a question of law to this Court for hearing and determination. This reference raises the problem of the constitutionality of section 26(1)(d) of the *Unemployment Insurance Act* of 1955³ and of section 4(1)(c) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*⁴.

In order to understand the circumstances in which this reference was made, it is necessary to have in mind certain facts and statutory provisions:

1. In 1971, the *Unemployment Insurance Act* of 1955 was repealed and replaced by the *Unemployment Insurance Act, 1971*. Both Acts establish a system of unemployment insurance for the benefit of persons engaged in "insurable employment", an "insurable employment" being, as a rule, an employment under a contract of service. Both Acts contain provisions, however, enabling the Unemployment Insurance Commission to make regulations for including in "insurable employment" employment which is not under a contract of service.

² If our conclusion had been that *The British North America Act* did not authorize the regulations, our answer, in my view, could not have been a simple affirmative.

³ S.C.1955, c. 50.

⁴ S.C. 1970-71-72, c. 48.

pu connaître d'une requête préliminaire, fondée sur ces concessions, demandant un jugement accueillant les appels et rejetant les évaluations, et qu'il aurait pu accueillir cette requête s'il avait conclu que l'article 91(2A) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne permet pas une loi d'«assurance-chômage» qui inclut dans les emplois assurables «les emplois indépendants ou les emplois ne résultant pas d'un contrat de louage de services». Par conséquent, j'estime que cette cour a compétence en vertu de l'article 28(4) pour trancher la question renvoyée par le juge-arbitre comme si elle se rattachait au jugement d'une telle requête préliminaire demandant au juge-arbitre d'accueillir les appels.²

* * *

LE JUGE PRATTE—Le 24 septembre 1973, le juge Heald, agissant à titre de juge-arbitre en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, a renvoyé une question de droit à cette cour pour audition et jugement. Ce renvoi soulève la question de la constitutionnalité de l'article 26(1)d) de la *Loi sur l'assurance-chômage* de 1955³ et de l'article 4(1)c) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*⁴.

Pour comprendre les circonstances entourant ce renvoi, il est nécessaire d'avoir à l'esprit certains faits et certaines dispositions législatives.

1. En 1971, la *Loi sur l'assurance-chômage* de 1955 était abrogée et remplacée par la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Ces deux lois établissent un régime d'assurance-chômage au bénéfice de personnes s'adonnant à «un emploi assurable», un «emploi assurable» étant, en principe, un emploi résultant d'un contrat de louage de services. Ces deux lois comportent toutefois des dispositions permettant à la Commission d'assurance-chômage d'établir des règlements en vue d'inclure dans la catégorie des «emplois assurables» tout emploi qui ne

² Si nous avions conclu que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne permettait pas ces règlements, à mon avis, notre réponse n'aurait pu se résumer en une affirmation pure et simple.

³ S.C. 1955, c. 50.

⁴ S.C. 1970-71-72, c. 48.

Such a provision is found in section 26(1) of the Act of 1955:

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

(d) any employment if it appears to the Commission that the nature of the work performed by persons employed in that employment is similar to the nature of the work performed by persons employed in insurable employment.

The corresponding provision of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, reads as follows:

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

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

Pursuant to these provisions, the Unemployment Insurance Commission adopted, in 1966 and in 1971, regulations which, according to the Minister of National Revenue, would include in "insurable employment" the employment of those who drive the taxicabs owned by the appellant.

2. Under the Unemployment Insurance Acts of 1955 and 1971, the employer of a person employed in "insurable employment" must pay certain "premiums" to the Receiver General of Canada. Sections 70 and 153 of the Act of 1971 provide that the Minister of National Revenue may assess any employer for any amount payable by him under that Act or under the Act of 1955. When such an assessment is made, the employer may, under section 75(2), "appeal to the Minister for a reconsideration of the assessment". From the decision of the Minister, section 84 gives a further right of appeal to an umpire appointed under section 92 of the Act.

3. An umpire appointed under section 92(1) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, being a "federal tribunal" to which subsection (1) of section 28 of the *Federal Court Act*

découle pas d'un contrat de louage de services. On retrouve une disposition à cet effet à l'article 26(1) de la Loi de 1955:

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

d) tout emploi, s'il apparaît à la Commission que la nature du travail accompli par des personnes s'adonnant à cet emploi est semblable à la nature du travail accompli par des personnes s'adonnant à un emploi assurable.

La disposition correspondante de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* se lit comme suit:

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

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

Conformément à ces dispositions, la Commission d'assurance-chômage a adopté en 1966 et 1971 des règlements qui, d'après le ministre du Revenu national, incluraient dans les «emplois assurables» l'emploi des conducteurs des taxis appartenant à l'appelante.

2. En vertu des Lois de 1955 et 1971 sur l'assurance-chômage, l'employeur d'une personne dont l'«emploi» est «assurable» doit payer certaines «cotisations» au receveur général du Canada. Les articles 70 et 153 de la Loi de 1971 prévoient que le ministre du Revenu national peut établir une évaluation de ce que doit payer un employeur en vertu de cette loi ou de la Loi de 1955. Une fois cette évaluation faite, l'employeur peut, en vertu de l'article 75(2), «demander au Ministre de reconsidérer l'évaluation». L'article 84 accorde un autre droit d'appel de la décision du Ministre à un juge-arbitre nommé en vertu de l'article 92 de la Loi.

3. Le juge-arbitre nommé en vertu de l'article 92(1) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, étant un «tribunal fédéral» auquel s'applique le paragraphe (1) de l'article 28 de la *Loi*

applies, may refer a question of law to this Court under subsection (4) of the same section 28, which reads as follows:

(4) A federal board, commission or other tribunal to which subsection (1) applies may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Court of Appeal for hearing and determination.

In December 1972, the appellant, Martin Service Station Ltd., was assessed by the Minister of National Revenue for amounts allegedly payable by it under the Unemployment Insurance Acts of 1955 and 1971. It appealed unsuccessfully to the respondent Minister. Then, from the decision of the Minister confirming the assessments, the appellant appealed to the Umpire. That appeal came to be heard by Mr. Justice Heald. At the hearing, the parties filed a document entitled "Agreed Statement of Facts", which reads as follows:

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

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

3. The amounts assessed for the years 1969, 1970 and 1971 are claimed as amounts owing by virtue of Regulation 64B of the Unemployment Insurance Regulations approved by Order-in-Council P.C. 1960-610 dated April 4, 1966 as amended by Order-in-Council P.C. 1968-1181 dated June 19, 1968 which reads in part as follows:

64B. (1) Except for employment that is excepted employment, the employment of every person who

a) is employed in driving any taxi, commercial bus, school bus or other vehicle that is used by a business or public authority for carrying passengers, and

b) is not the owner of the vehicle or the proprietor or operator of the business or public authority that uses the vehicles for carrying passengers,

shall be included in insurable employment notwithstanding that such employment may be self-employment or employment not under a contract of service.

(2) The operator or proprietor of a business or a public authority that uses a vehicle described in subsection (1) for carrying passengers shall, for all the purposes of the

sur la Cour fédérale, peut renvoyer une question de droit à cette cour en vertu du paragraphe (4) du même article 28, dont voici le texte:

(4) Un office, une commission ou un autre tribunal fédéral auxquels s'applique le paragraphe (1) peut, à tout stade de ses procédures, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition et jugement, toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

En décembre 1972, le ministre du Revenu national a établi une évaluation de ce que l'appelante Martin Service Station Ltd. était censée payer en vertu des Lois de 1955 et de 1971 sur l'assurance-chômage. Elle en a appelé sans succès au Ministre intimé. L'appelante a alors interjeté appel de la décision du Ministre confirmant les évaluations auprès du juge-arbitre. Cet appel a été entendu par le juge Heald. A l'audience, les parties ont versé au dossier un document intitulé «Exposé conjoint des faits» dont voici le texte:

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

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

3. Les montants évalués pour les années 1969, 1970 et 1971 sont réclamés à titre de montants dus en vertu de l'article 64B des Règlements sur l'assurance-chômage approuvés par l'arrêté en conseil C.P. 1960-610 en date du 4 avril 1966, modifié par l'arrêté en conseil C.P. 1968-1181 en date du 19 juin 1968, dont voici un extrait:

64B. (1) Sauf les emplois exceptés, doit être classé parmi les emplois assurables l'emploi de toute personne qui

a) est employée en qualité de conducteur de taxi, d'autobus commercial ou d'autobus d'écoliers ou de tout autre véhicule utilisé par une entreprise privée ou un établissement public pour le transport de personnes, et

b) n'est pas le propriétaire du véhicule, ni le propriétaire ou l'exploitant de l'entreprise privée ou de l'établissement public qui utilise le véhicule pour le transport des personnes,

peu importe que cette personne travaille à son compte ou autrement qu'en vertu d'un contrat de service.

(2) A toutes les fins de la Loi et des présents règlements, l'exploitant ou le propriétaire de l'entreprise privée ou de l'établissement public qui utilise un des véhicules

Act and these Regulations, be deemed to be the employer of every person whose employment is included in insurable employment pursuant to subsection (1).

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

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

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

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

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

7. It is the Appellant's main submission that section 26(1)(d) of the Unemployment Insurance Act of 1955 and section 4(1)(c) of the 1971 Act are ultra vires the Parliament of Canada in that they authorize the Commission to make regulations to include in insurable employment, self-employment or employment not under a contract of service, and that the assessments levied against it are for this reason null and void.

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

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

After the filing of that document, Mr. Justice Heald rendered the following decision:

Pursuant to the request of both counsel and in view of the representations of counsel to the effect that there are a number of similar cases pending involving the same point of law, I have decided to refer the following point of law to the Federal Court of Appeal for hearing and determination:

On the basis of the Agreed Statement of Facts filed herein, bearing date September 24, 1973, and bearing the signature of counsel for both parties, is section 26(1)(d) of the *Unemployment Insurance Act* of 1955 and section 4(1)(c) of the *Unemployment Insurance Act*, 1971, ultra

dont il est question au paragraphe (1) pour transporter des personnes est censé être l'employeur de toute personne dont l'emploi constitue un emploi assurable aux termes du paragraphe (1).

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

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

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

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

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

7. Suivant l'argument principal de l'appelante, l'article 28(1)d) de la Loi sur l'assurance-chômage de 1955 et l'article 4(1)c) de la Loi de 1971 sont ultra vires du Parlement du Canada parce qu'ils autorisent la Commission à établir des règlements pour inclure dans les emplois assurables les emplois indépendants ou les emplois ne résultant pas d'un contrat de louage de services, et les évaluations établies à son égard sont, pour ce motif, nulles et non avenues.

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

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

Après la production de ce document, le juge Heald a rendu la décision suivante:

[TRADUCTION] Conformément à la demande des deux avocats et à la lumière de leurs exposés portant qu'il y a un certain nombre d'affaires semblables soulevant le même point de droit qui sont pendantes, j'ai décidé de renvoyer la question de droit suivante à la Cour d'appel fédérale pour audition et jugement:

Compte tenu de l'exposé conjoint des faits joint aux présentes, daté du 24 septembre 1973 et portant les signatures des avocats des deux parties, peut-on dire que l'article 26(1)d) de la *Loi sur l'assurance-chômage* de 1955 et l'article 4(1)c) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-*

vires the Parliament of Canada in that they authorize the Unemployment Insurance Commission to make Regulations to include in insurable employment, self employment or employment, or employment not under a contract of service?

The first question to be considered here is whether the question that was referred to the Court by Mr. Justice Heald is a question that could properly be referred to the Court under section 28(4) of the *Federal Court Act*.

It has already been decided that "... section 28(4), in so far as questions of law are concerned, contemplates only the determination of a question of law that must be determined for the purpose of dealing with the matter that is before the tribunal making the reference and does not contemplate determination of a question of law expressed in academic terms"⁵. In the case at bar, I am of the view that the decision of Mr. Justice Heald, when read with the "Agreed Statement of Facts" to which it refers, is a decision to refer a question that Mr. Justice Heald had to decide for the purpose of dealing with the appeal that was before him. Mr. Justice Heald had to determine the validity of certain assessments. It is agreed that these assessments were made pursuant to regulations adopted under the authority of section 26(1)(d) of the *Unemployment Insurance Act* of 1955 and section 4(1)(c) of the *Unemployment Insurance Act*, 1971. If this Court, answering the question referred to it by Mr. Justice Heald, were to find that these two sections are invalid, then Mr. Justice Heald would necessarily have to allow the appellant's appeal, since it would then be manifest that the assessments appealed from have no legal foundation. It is true that, if this Court were to decide that the two sections of the *Unemployment Insurance Acts* are valid, then, such a decision would not dispose of the appeal before Mr. Justice Heald. However, in my view, in order that a question of law be the proper subject for a reference under section 28(4) of the *Federal Court Act*, it is not necessary that the answer to be given to that question by this Court, whatever it may be, be decisive

⁵ Per Jaccett C.J. in *Reference re Public Service Staff Relations Act* [1973] F.C. 604 at p. 615.

chômage sont *ultra vires* du Parlement du Canada en ce qu'ils autorisent la Commission d'assurance-chômage à établir des règlements en vue d'inclure dans les emplois assurables les emplois indépendants ou les emplois ne résultant pas d'un contrat de louage de services?

En premier lieu, il faut examiner si la question que le juge Heald a renvoyée à la Cour est une question pouvant faire l'objet d'un tel renvoi en vertu de l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Il a déjà été jugé que «... l'article 28(4), dans la mesure où des questions de droit sont en jeu, ne vise que le jugement d'une question de droit qui doit être tranchée pour pouvoir régler l'affaire pendante devant le tribunal qui fait le renvoi. Il ne vise pas la solution d'une question de droit théorique»⁵. En l'espèce, j'estime qu'il appert à la lecture de la décision du juge Heald et de l'«Exposé conjoint des faits» auquel elle se reporte, qu'il s'agit d'une décision renvoyant une question qu'il devait trancher pour régler l'appel dont il était saisi. Le juge Heald devait établir la validité de certaines évaluations. Il est admis que ces évaluations ont été établies en application des règlements adoptés en vertu de l'article 26(1)d) de la *Loi sur l'assurance-chômage* de 1955 et de l'article 4(1)c) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Si la Cour, répondant à la question que lui a renvoyée le juge Heald, devait conclure que ces deux articles ne sont pas valides, le juge Heald devrait alors nécessairement accueillir l'appel puisqu'il serait évident que les évaluations qui en font l'objet n'ont aucun fondement légal. Il est également exact que, si la Cour devait décider que ces deux articles des *Lois sur l'assurance-chômage* sont valides, cette décision ne disposerait pas de l'appel dont le juge Heald est saisi. Cependant, à mon avis, pour qu'une question de droit puisse valablement faire l'objet d'un renvoi en vertu de l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, il n'est pas nécessaire que la réponse, quelle qu'elle soit, que cette cour donne à la question dispose du litige dont est saisi le tribunal auteur du renvoi; il suffit que la question soit telle qu'une des réponses possibles

⁵ Le juge en chef Jaccett, *In re la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* [1973] C.F. 604, à la p. 615.

of the litigation before the tribunal making the reference; it is sufficient that the question be such that a possible answer to it be decisive of the matter. I also wish to add that I am in complete agreement with what the Chief Justice says on this subject in his Reasons for Judgment.

I now turn to consider the problem of the validity of the two sections of the Unemployment Insurance Acts. These two sections authorize the Unemployment Insurance Commission to include in "insurable employment" employment which is not employment under a contract of service. Counsel for the appellant submits that these sections are invalid because, says he, the exclusive power of Parliament under section 91 of *The British North America Act*, to enact laws in relation to "unemployment insurance", must be construed as being limited to the enactment of laws relating to systems of unemployment insurance for the benefit of persons engaged in employment under contracts of service.

Before considering the arguments put forward in support of that position, it is necessary to recall that the first Canadian statute dealing with unemployment insurance was adopted in 1935⁶, at a time when section 91 of *The British North America Act* contained no reference to unemployment insurance. This statute was in effect held to be *ultra vires* the Parliament of Canada as being, in pith and substance, a law in relation to civil rights of the employers and the employed in each province.⁷ In 1940, section 91 of *The British North America Act* was amended⁸ "by inserting therein, after item 2 'The Regulation of Trade and Commerce', the following item:—

⁶ S.C. 1935, c. 38.

⁷ Reference re: *The Unemployment Insurance Act*, [1937] A.C. 355, affirming [1936] S.C.R. 427.

⁸ 3-4 Geo. VI, c. 36 (U.K.).

puisse disposer de l'affaire. Je désire également ajouter que je suis entièrement d'accord avec le point de vue exprimé à cet égard par le juge en chef dans ses motifs du jugement.

Examinons maintenant la question de la validité des deux articles des Lois sur l'assurance-chômage. Ces deux articles permettent à la Commission d'assurance-chômage d'inclure dans la catégorie des «emplois assurables» un emploi qui n'est pas un emploi aux termes d'un contrat de louage de services. L'avocat de l'appelante soutient que ces articles ne sont pas valides parce que, dit-il, le pouvoir exclusif du Parlement en vertu de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* d'adopter des Lois en matière d'«assurance-chômage» doit s'interpréter comme étant limité à l'adoption de Lois relativement aux régimes d'assurance-chômage au bénéfice des personnes occupant un emploi relevant de contrats de louage de services.

Avant d'examiner les arguments mis de l'avant à l'appui de cette théorie, il est nécessaire de rappeler que la première loi canadienne traitant de l'assurance-chômage a été adoptée en 1935⁶, à une époque où l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne comportait aucune référence à l'assurance-chômage. Cette loi a en fait été jugée *ultra vires* du Parlement du Canada comme étant, dans son caractère véritable, une loi se rattachant aux droits civils des employeurs et des employés dans chaque province.⁷ En 1940, l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a été modifié⁸ «par l'insertion de la rubrique suivante, après la rubrique n° 2 «La réglementation du trafic et du commerce»:

⁶ S.C. 1935, c. 38.

In Re la Loi sur l'assurance-chômage, [1937] A.C. 355, confirmant [1936] R.C.S. 427.

⁸ 3-4 Geo. VI, c. 36 (R.-U.).

‘2A. Unemployment Insurance’.

Soon after this amendment, the *Unemployment Insurance Act, 1940*, was enacted. It is worth mentioning that it did not contain any provision similar to those now under attack. As Spence J. said in *The Queen v. Scheer Ltd.*,⁹ “. . . the statute was concerned only with those who were bound as employers or employees under a contract of service”. In 1946, however, the statute was amended¹⁰ and a provision similar to those that are now under attack was added thereto.

The appellant’s contention is founded on the assumption that the word “unemployment” has two meanings which are the opposite of the two meanings of the word “employment” to which Spence J. referred in *The Queen v. Scheer Ltd.*¹¹:

Definitions from dictionaries need not be quoted, sufficient to say that it would seem to be the unanimous opinion of the authors of all such works that the word “employment” has two alternative meanings: either (a) a contract of service, or (b) the occupation, business or trade in which a person is engaged.

According to the appellant, the word “unemployment” in head 2A of section 91 of *The British North America Act* is used in its narrower sense and refers exclusively to the state of a person who, formerly employed under a contract of service, is no longer working.

In my view, the word “unemployment” does not have two meanings. I am of the opinion that when this word is used in its normal sense with reference to persons, it simply means “the state or fact of being unoccupied”¹². It is therefore my view that in construing head 2A of section 91, the word “unemployment” should be given that meaning unless there be cogent reasons to believe that it is there used in a more restricted sense.

Counsel for the appellant proposed three arguments to show that the word “unemployment” in section 91 was used in a narrow sense.

⁹ (1972) 27 D.L.R. (3d) 73 at p. 76.

¹⁰ S.C. 1946, c. 68.

¹¹ (1972) 27 D.L.R. (3d) 73 at p. 78.

¹² See *The Shorter Oxford Dictionary—Vbis*: “unemployment” and “unemployed”.

«2A. L’assurance-chômage».

Peu après cette modification, était adoptée la *Loi de 1940 sur l’assurance-chômage*. Il convient de signaler qu’elle ne comportait aucune disposition semblable à celles qui sont présentement en litige. Comme le disait le juge Spence dans l’arrêt *La Reine c. Scheer Ltd.*,⁹ “. . . la loi ne visait que les personnes qui, en tant qu’employeurs ou employés, étaient liées par un contrat de service”. En 1946, la Loi était cependant modifiée¹⁰ et une disposition semblable à celles qui sont présentement en litige y était ajoutée.

La prétention de l’appelante est fondée sur l’hypothèse que le mot «chômage» comporte deux sens qui sont opposés aux deux sens du mot «emploi» auxquels se reporte le juge Spence dans l’arrêt *La Reine c. Scheer Ltd.*¹¹:

Il n’est pas nécessaire de citer les définitions des dictionnaires; il suffit de dire que tous les auteurs de semblables ouvrages s’accordent pour dire que le terme «emploi» a deux sens distincts: soit a) un contrat de service, ou b) l’occupation, le commerce ou le métier qu’exerce une personne.

D’après l’appelante, le mot «chômage» à la rubrique 2A de l’article 91 de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique* est employé dans son sens restreint et renvoie exclusivement à l’état de la personne qui, antérieurement employée en vertu d’un contrat de louage de services, ne travaille plus.

A mon avis, le mot «chômage» n’a pas deux significations. J’estime que, lorsque ce mot est utilisé dans son sens normal à l’égard de personnes, il signifie simplement [TRADUCTION] «l’état ou le fait d’être sans occupation»¹². Je suis donc d’avis qu’en interprétant la rubrique 2A de l’article 91, c’est le sens qu’il faut donner au mot «chômage» à moins qu’il y ait des motifs valables de croire qu’il y est employé dans un sens plus restreint.

L’avocat de l’appelante a avancé trois arguments pour démontrer que le mot «chômage»

⁹ (1972) 27 D.L.R. (3^e) 73, à la p. 76.

¹⁰ S.C. 1946, c. 68.

¹¹ (1972) 27 D.L.R. (3^e) 73, à la p. 78.

¹² Voir *The Shorter Oxford Dictionary—«unemployment»* et «unemployed».

First, counsel said that, in amending *The British North America Act* in 1940 so as to give to the federal Parliament the exclusive power to enact laws in relation to "unemployment insurance", the Parliament of the United Kingdom had in fact enacted an exception to the general rule, laid down in section 92, that the legislatures of the provinces have the exclusive power to enact laws in relation to "property and civil rights in the province". Thus considering head 2A of section 91 as an exception to a general rule, counsel inferred that it was to be interpreted restrictively. In support of this conclusion, counsel referred to well-known decisions of the Judicial Committee of the Privy Council on the interpretation to be given to head 2 of section 91 which empowers the Parliament of Canada to legislate in relation to "trade and commerce"¹³. In my view, nothing that was said in these decisions supports the proposition that the heads of section 91 must be given a restrictive interpretation when they give to the Parliament of Canada the power to enact laws in relation to a matter which, if it were not mentioned in section 91, would come within the exclusive power of the provinces to make laws in relation to property and civil rights. The general principle of interpretation that can be extracted from these decisions is rather that, in determining the meaning to be given to a particular head of either section 91 or section 92, consideration must be given to the whole of the language employed in those two sections. This principle does not help the appellant.

The second argument of the appellant is that the expression "unemployment insurance" had a definite meaning in 1940, at the time *The British North America Act* was amended, and referred only to a scheme of insurance against unemployment which applied exclusively to persons who had been employed under a contract of service. However, counsel for the appellant could not substantiate this assertion otherwise

¹³ *Citizens Insurance v. Parsons* (1881) 7 A.C. 96; *Montreal v. Montreal Street Railway* [1912] A.C. 333; *A.G. Can. v. A.G. Alta.* [1916] 1 A.C. 588.

était employé, à l'article 91, dans un sens restreint.

Il a tout d'abord déclaré qu'en modifiant l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1940 de façon à conférer au Parlement fédéral le pouvoir exclusif d'adopter des lois relatives à l'«assurance-chômage», le Parlement du Royaume-Uni avait en fait décrété une exception à la règle générale, établie à l'article 92 et suivant laquelle les législatures provinciales ont le pouvoir exclusif de légiférer relativement à «la propriété et . . . (aux) droits civils dans la province». Considérant ainsi la rubrique 2A de l'article 91 comme une exception à une règle générale, l'avocat a conclu qu'on devait l'interpréter de façon restrictive. A l'appui de cette conclusion, l'avocat s'est reporté à des décisions bien connues du Comité judiciaire du Conseil privé sur l'interprétation à donner à la rubrique 2 de l'article 91 qui donne au Parlement du Canada le pouvoir de légiférer en matière de «trafic et de commerce»¹³. A mon sens, rien dans ces décisions n'appuie la proposition qu'on doit interpréter de façon restrictive les rubriques de l'article 91 lorsqu'elles donnent au Parlement du Canada le pouvoir de légiférer relativement à un sujet qui, s'il n'était pas mentionné à l'article 91, relèverait du pouvoir exclusif des provinces de légiférer en matière de propriété et de droits civils. Le principe général d'interprétation qui se dégage de ces décisions est plutôt que, pour décider du sens d'une rubrique déterminée de l'article 91 ou de l'article 92, on doit considérer l'ensemble des termes que comportent ces deux articles. Ce principe ne favorise pas l'appelante.

Suivant le deuxième argument de l'appelante, l'expression «assurance-chômage» avait un sens précis en 1940, au moment où a été modifié l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et visait uniquement un système d'assurance contre le chômage s'appliquant exclusivement aux personnes qui avaient été employées aux termes d'un contrat de louage de services. L'avocat de l'appelante n'a toutefois pu justifier

¹³ *La Compagnie d'assurance des citoyens c. Parsons* (1881) 7 A.C. 96; *Montréal c. La Compagnie de tramways de Montréal* [1912] A.C. 333; *P.G. du Canada c. P.G. de l'Alberta* [1916] 1 A.C. 588.

than by stating that *The British North America Act* of 1940 had been enacted to empower the Canadian Parliament to re-enact the statute of 1935 which dealt only with situations where there were master and servant relationships. While it is no doubt true that the fact that the statute of 1935 had been declared invalid resulted in the 1940 amendment to *The British North America Act*, this, in my view, does not lead to the conclusion that the intention of the United Kingdom Parliament, in amending *The British North America Act*, was merely to empower the Parliament of Canada to enact a statute within the framework of the statute of 1935 that had been declared invalid.

The last argument of the appellant is that it would be contrary to the principles governing the contract of insurance that a system of unemployment "insurance" covers employees other than those engaged under a contract of service. Risk, according to the appellant, is an essential element of the insurance contract and there is no risk of "unemployment" for one who is not engaged under a contract of service. This argument, in my opinion, must also be rejected. The rules governing the validity of contracts do not apply to statutes.¹⁴ In any event, in my view, it is simply not correct to say that those who are self-employed are not subject to the risk of being unemployed.

For these reasons, I would answer the question in the negative.

* * *

HYDE D.J.—I have read the reasons for judgment of the Chief Justice and Mr. Justice Pratte and I am in full agreement with them.

cette assertion autrement qu'en déclarant que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1940 avait été adopté pour permettre au Parlement canadien de ré-édicter la loi de 1935 qui visait seulement les cas de relations entre employeurs et employés. Bien qu'il ne fasse aucun doute que le rejet de la loi de 1935 pour cause d'invalidité a conduit à la modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1940, cette situation, à mon avis, ne permet pas de conclure que le Parlement du Royaume-Uni, en modifiant l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, avait simplement l'intention de conférer au Parlement du Canada le pouvoir d'adopter une loi dans le même cadre que la loi de 1935 qui avait été déclarée invalide.

D'après le dernier argument de l'appelante, il serait contraire aux principes régissant le contrat d'assurance qu'un régime d'«assurance»-chômage couvre des employés autres que ceux qui sont engagés en vertu d'un contrat de louage de services. Le risque, soutient-elle, est un élément essentiel du contrat d'assurance et il n'y a aucun risque de «chômage» pour quelqu'un qui n'est pas engagé en vertu d'un contrat de louage de services. A mon avis, cet argument doit également être rejeté. Les règles régissant la validité des contrats ne s'appliquent pas aux lois¹⁴. A tout événement, à mon sens, il est tout simplement inexact de dire que les personnes établies à leur propre compte sont à l'abri du risque d'être sans emploi.

Pour ces motifs, je réponds à la question par la négative.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE—J'ai lu les motifs du jugement du juge en chef et du juge Pratte et je suis entièrement d'accord avec eux.

¹⁴ See: *Att. Gen. for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Ry. Co.* [1950] A.C. 87, at p. 110, per Lord Greene: "Legislation and contract are entirely different methods of creating rights and liabilities and it is essential to keep them distinct."

¹⁴ Voir: *P.G. de la Colombie-Britannique c. Esquimalt and Nanaimo Ry. Co.* [1950] A.C. 87, à la p. 110, Lord Greene: [TRADUCTION] «La législation et le contrat sont des moyens tout à fait différents de créer des droits et des obligations et il est essentiel de maintenir la distinction.»