

**Attorney General of Canada (Applicant)**

v.

**Brian O. Paulsen, Paul Woodrow, Orysia L. Prokopiw and A. Virginia Wilson (Respondents)**

Court of Appeal, Jackett C.J., Sheppard and Bastin D.J.J.—Calgary, March 13 and April 12; Vancouver, April 13; Winnipeg, April 18, 1973.

*Unemployment insurance—Decision of Umpire set aside—Term instructors at University of Calgary—Whether interval between terms an “interruption of earnings”—Unemployment Insurance Act, s. 58(h),(r); Regulation 158.*

Respondents were employed as term instructors by the University of Calgary for the academic sessions September 1, 1971 to April 30, 1972 and September 1, 1972 to April 30, 1973.

*Held*, they were qualified for unemployment insurance benefits under the *Unemployment Insurance Act*. There had been an “interruption of earnings” within the meaning of section 2(1)(n) of the Act on April 30 of each year.

Regulation 158 which would postpone the “interruption of earnings” until September 1 of each year and deprive respondents of the right to benefits was neither valid nor applicable. It was not valid because the Commission’s power under section 58(h) of the Act to restrict the amount or period of benefit was conditional upon an overt determination by the Commission that there was a repetitive annual period during which no work was performed [by the applicant], and it had made no such determination. Moreover, Regulation 158 did not apply in the circumstances; it did not come within the language of section 58(h) of the Act. Also, section 58(r) is not wide enough to support the validity of Regulation 158 *i.e.*, to make arbitrary changes in the statutory rules established by the Act itself to govern payments of benefits.

JUDICIAL review.

COUNSEL:

*Barry D. Collins* for applicant.*N. R. Hess* for respondents.

SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.*Barron, McBain, Green and Park*, Calgary, for respondents.**Le procureur général du Canada (Requérant)**

c.

**Brian O. Paulsen, Paul Woodrow, Orysia L. Prokopiw et A. Virginia Wilson (Opposants)**

Cour d’appel, le juge en chef Jackett, les juges suppléants Sheppard et Bastin—Calgary, le 13 mars et le 12 avril; Vancouver, le 13 avril; Winnipeg, le 18 avril 1973.

*Assurance-chômage—Annulation de la décision du juge-arbitre—Chargés de cours avec un contrat à terme à l’Université de Calgary—L’intervalle entre les périodes d’enseignement est-il un «arrêt de rémunération»—Loi sur l’assurance-chômage, art. 58h), r); règlement, art. 158.*

Les opposants étaient employés à titre de chargés de cours avec contrat à terme par l’Université de Calgary pour les années universitaires allant du 1<sup>er</sup> septembre 1971 au 30 avril 1972 et du 1<sup>er</sup> septembre 1972 au 30 avril 1973.

*d Arrêt*: ils répondaient aux conditions d’admissibilité aux prestations d’assurance-chômage en vertu de la *Loi sur l’assurance-chômage*. Il y a eu un «arrêt de rémunération» au sens de l’article 2(1)n) de la loi au 30 avril de chaque année.

L’article 158 des règlements qui aurait reporté l’«arrêt de rémunération» au 1<sup>er</sup> septembre de chaque année et privé les opposants de leur droit aux prestations, n’était ni valable ni applicable. Il n’était pas valable car le pouvoir conféré à la Commission, en vertu de l’article 58h) de la loi, de restreindre le montant ou la période de service des prestations dépend d’une constatation officielle selon laquelle il existait une période chaque année durant laquelle les opposants n’exécutaient aucun travail; or la Commission n’a fait aucune constatation de la sorte. En outre, l’article 158 des règlements ne s’appliquait pas dans les circonstances; l’article 58h) de la loi n’autorise pas l’adoption d’un tel règlement. Enfin, les termes de l’article 58r) ne sont pas suffisamment généraux pour justifier la validité de l’article 158, c’est-à-dire de faire des modifications arbitraires aux règles précisées par la loi elle-même quant au droit de recevoir des prestations.

*h* EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

*Barry D. Collins* pour le requérant.*N. R. Hess* pour les opposants.

PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le requérant.*Barron, McBain, Green et Park*, Calgary, pour les opposants.

JACKETT C.J.—This is an application under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), to set aside a decision of an Umpire under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, (S.C. 1970-71-72, c. 48).

The only question that has to be decided on this application is whether, in the case of the applicants, who were employed as university instructors on term contracts for the period commencing on September 1, 1971, and ending on April 30, 1972, there was an “interruption of earnings” from employment immediately after April 30, 1972, so as to satisfy as of that time one of the conditions to becoming qualified for unemployment insurance benefits, which condition is contained in section 17(2) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*.<sup>1</sup>

The expression “interruption of earnings” is defined in section 2(1) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* as follows:

(n) “interruption of earnings” means that interruption that occurs in the earnings of an insured person when after a period of employment with an employer the insured person has a lay-off or separation from that employment;

Each of the applicants had been employed to teach at the University of Calgary from September 1, 1971, to April 30, 1972, and had ceased to be employed or entitled to receive earnings immediately after April 30, 1973; and it is common ground that, at that time, each of them would have had an “interruption of earnings” from employment if it were not for the possible application of Regulation 158, which reads as follows:

158. (1) For the purposes of this section

(a) “annual work period” with respect to a person, means the annual academic term or teaching period at the university, school or other institution where that person is employed; and

(b) “annual off period” with respect to a person, means the annual period when that person is normally not teaching or instructing at the university or school or other institution where he is employed.

(2) Where a person is employed in teaching and would normally perform all of the services required under his contract of employment and receive the remuneration payable under that contract during an annual work period of less than fifty-two weeks, an interruption of earnings occurs when a number of weeks have elapsed following his lay-off

LE JUGE EN CHEF JACKETT—La présente demande, présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, c. 10 (2<sup>e</sup> Supp.), vise à obtenir l'annulation d'une décision d'un juge-arbitre nommé en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, (S.C. 1970-71-72, c. 48).

La seule question que pose cette demande consiste à savoir si, dans le cas des requérants qui étaient employés à titre de professeurs d'université en vertu de contrats à terme pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 1971 au 30 avril 1972, il y a eu «arrêt de rémunération» provenant d'un emploi immédiatement après le 30 avril 1972, de sorte qu'ils répondaient à partir de cette date à l'une des conditions d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage, conditions prévues par l'article 17(2) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.<sup>1</sup>

L'expression «arrêt de rémunération» est ainsi définie à l'article 2(1) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*:

n «arrêt de rémunération» désigne l'arrêt de la rémunération d'un assuré lorsque celui-ci cesse d'être à l'emploi d'un employeur par suite de mise à pied ou pour toute autre raison;

Chacun des requérants a été engagé pour enseigner à l'Université de Calgary du 1<sup>er</sup> septembre 1971 au 30 avril 1972 et a cessé d'être employé ou d'avoir droit de recevoir un traitement après le 30 avril 1973; et les parties reconnaissent qu'à l'époque il y aurait eu «arrêt de rémunération» provenant de leur emploi, n'était l'article 158 des règlements, qui se lit ainsi:

158. (1) Aux fins du présent article,

a) «période de travail annuelle» désigne l'année scolaire ou la période d'enseignement donné à l'université, à l'école ou à toute autre institution où la personne est employée, et

b) «période de congé annuelle» d'une personne désigne la période annuelle au cours de laquelle cette personne n'enseigne ordinairement pas à l'université, à l'école ou à toute autre institution où elle est employée.

(2) Dans le cas d'une personne employée dans l'enseignement et qui accomplirait normalement toutes les tâches prévues dans son contrat de travail et recevrait la rémunération payable aux termes dudit contrat au cours d'une période de travail annuelle de moins de cinquante-deux semaines, un arrêt de rémunération se produit lorsqu'il existe, entre le

or separation from employment that bears the same ratio to the number of weeks in his annual off period that

(a) the number of weeks he is employed during the annual work period bears to the total number of weeks in the annual work period, or

(b) the amount of remuneration actually paid or payable in respect of his employment during the annual work period bears to the amount of remuneration that would be payable under his contract of employment if he were employed the whole of the annual work period

whichever is the greater.

Full-time employment of teachers at the University of Calgary is described by the President of the University as follows:

Regular Full-Time Faculty

1. All appointments to the full-time faculty are on a twelve month basis of which one month shall be the vacation period. Salary will not be paid in lieu of vacation to continuing faculty members.

2. Unless special arrangements are made, all full-time faculty members are expected to remain on campus during the academic session, that is, from early September until spring convocation. Arrangements to be absent during this period shall be made with the Head of the Department. The balance of the year is expected to be used for the advancement of knowledge and for the betterment of the individual in relation to his University contribution.

3. Faculty members shall notify the Head of the Department of their summer programs and arrange with him the time of their vacations.

4. The University is a year-round operation. During the period May 1 - September 1<sup>st</sup>, which some people incorrectly refer to as an "off period", the University continues to be an active place. The time of full-time faculty is spent in the supervision of graduate students, research projects, course preparation, committee work. As indicated in point B. 1, above, regular full-time faculty are required to perform services to the University for eleven months of the year. This is a contractual obligation.

He describes the employment of "Sessional Lecturers" as follows:

Sessional Lecturers

1. Appointment is normally for the eight month period, September 1 - April 30.

2. There is no obligation on the University to extend the appointment beyond the termination date.

3. Duties of the sessional lecturer begin on the effective date of the appointment and end on the termination date.

4. Salary of a sessional lecturer is not an annual salary compressed into the eight months of the contract. The

nombre de semaines écoulées à la suite de son licenciement ou de sa cessation d'emploi et le nombre de semaines que comprend sa période de congé annuelle, le même rapport que le rapport

a) entre le nombre de semaines où elle a été employée au cours de la période de travail annuelle et le nombre total de semaines que comprend la période de travail annuelle, ou

b) entre le montant de la rémunération effectivement payé ou payable à l'égard de son emploi au cours de la période de travail annuelle et le montant de la rémunération qui serait payable aux termes de son contrat de travail, si elle était employée pour toute la durée de la période de travail annuelle,

en prenant le plus élevé des deux rapports.

Le président de l'Université de Calgary décrit ainsi les fonctions des professeurs permanents de l'Université:

[TRADUCTION] Professeur permanent

1. Les professeurs permanents sont nommés pour douze mois, dont un mois de congé. Les professeurs permanents qui préfèrent ne pas prendre de congé ne reçoivent aucun traitement supplémentaire.

2. A moins d'arrangements particuliers, les professeurs permanents sont présents à l'université pendant toute l'année universitaire, c'est-à-dire du début septembre jusqu'à la séance de remise des diplômes du printemps. Les professeurs doivent s'entendre avec le directeur du département lorsqu'ils doivent s'absenter pendant cette période. Le reste de l'année, les professeurs perfectionnent leurs connaissances et développent leur personnalité pour enrichir leur contribution à l'Université.

3. Les professeurs doivent faire connaître au directeur du département leur programme d'été et fixer avec lui l'époque de leur congé.

4. L'Université fonctionne en permanence toute l'année. La vie universitaire se poursuit au cours de la période du 1<sup>er</sup> mai au 1<sup>er</sup> septembre, appelée à tort «période de congé». Les professeurs permanents assurent la tutelle des étudiants diplômés, effectuent des projets de recherche, préparent leurs cours et participent au travail des comités. Tel qu'indiqué au paragraphe B. 1, ci-dessus, les professeurs permanents sont au service de l'Université onze mois par an. Il s'agit là d'une obligation contractuelle.

Il décrit ainsi la fonction des «chargés de cours annuels»:

Chargés de cours annuels

1. Ils sont normalement nommés pour huit mois, du 1<sup>er</sup> septembre au 30 avril.

2. L'Université n'est pas tenu de prolonger leur nomination au-delà de la date d'expiration du contrat.

3. Les obligations du chargé de cours annuel commencent à la date de la nomination et cessent à la date d'expiration du contrat.

4. Le traitement du chargé de cours annuel n'est pas un traitement annuel réparti sur la période contractuelle de huit

amount of the salary is normally about 70% of the salary which would be paid on an annual basis to a regular full-time faculty member.

5. Sessional lecturers are not eligible to participate in the fringe benefit programs of full-time faculty nor are they eligible to be full members of the Association of Academic Staff of the University of Alberta (AASUA).

The position of sessional instructors is also dealt with in a letter written by a university official on October 10, 1972. That letter reads in part as follows:

... the exact dates of the teaching period for 1971-72 were as follows: lectures began on September 7 in all undergraduate courses, and ended on April 8 in all faculties except Medicine. I must emphasize that these dates cover the lecture period only, and that staff have other duties outside of those dates. Since the case up for appeal refers to a sessional instructor, it might be helpful to give some examples of our work expectations from sessional instructors. Three examples follow:

1. A sessional instructor may be hired for the period September 1 to April 30. He would be expected to begin preparation for his teaching duties by September 1 and lecture until April 8, and spend the remainder of April marking exams, recording and verifying grades, etc. He would be paid for the 8-month period, not for twelve months.

2. A sessional instructor might, on the other hand, be hired for a 12-month period, say from September 1 to August 30. He would be expected to teach for the teaching period outlined above, and during the summer he would be expected to perform other duties, usually related to research within the faculty or to work with graduate students. He would be paid on a 12-month basis.

3. Some sessionals may be hired for one term only, so that the contract might run from September 1 to December 31, for example. In such a case, the person would have teaching responsibilities during that period, and would be paid for four months only.

As you can see from the above, sessionals are hired under a number of different conditions. From our point of view, the definition of the "academic year" is not as critical a factor as the length of time for which their services are contracted. If they are hired for four months, they are paid for four months only, and so on.

Putting it briefly, a full-time member of faculty was employed and paid for twelve months each year, he was on holiday for one month, he taught during the academic year of eight months and he had related duties during the other three months, while the respondents, as term instructors, were employed for an academic session of

mois. Le traitement représente environ 70% du traitement annuel d'un professeur permanent.

5. Les chargés de cours annuels ne bénéficient pas des avantages marginaux des professeurs permanents et ne peuvent être membre à part entière de l'Association of Academic Staff of the University of Alberta (AASUA).

Les fonctions des chargés de cours annuels sont également décrites dans une lettre d'un responsable de l'université, datée du 10 octobre 1972.

b Voici certains passages de cette lettre:

[TRADUCTION] ... la durée précise de la période d'enseignement pour l'année 1971-72 était la suivante: les cours ont commencé le 7 septembre pour tous les cours du premier cycle et se sont terminés le 8 avril dans toutes les facultés sauf celle de médecine. J'insiste sur le fait que ces dates visent uniquement la période d'enseignement proprement dit, et que le corps enseignant a d'autres obligations en dehors de ces dates. Puisque l'affaire en appel concerne un chargé de cours annuel, il serait peut-être utile de donner quelques exemples du travail que nous attendons des chargés de cours annuels. Voici trois exemples:

1. On peut engager un chargé de cours pour la période du 1<sup>er</sup> septembre au 30 avril. On s'attend à ce qu'il commence la préparation de ses cours à partir du 1<sup>er</sup> septembre, qu'il enseigne jusqu'au 8 avril et qu'il passe le reste du mois d'avril à noter les examens, à inscrire et à vérifier les notes, etc. Il serait alors payé pour la période de huit mois et non pour douze mois.

2. On peut aussi engager un chargé de cours pour 12 mois, par exemple du 1<sup>er</sup> septembre au 30 août. On s'attend à ce qu'il enseigne pendant la période d'enseignement indiquée plus haut et qu'au cours de l'été, il exerce d'autres fonctions se rapportant normalement à la recherche dans sa faculté ou au travail des étudiants diplômés. Il serait payé sur une base annuelle.

3. Certains chargés de cours peuvent être engagés pour un trimestre universitaire seulement, de sorte que la durée du contrat peut être du 1<sup>er</sup> septembre au 31 décembre par exemple. Dans ce cas, cette personne aura une charge de cours pendant cette période et sera payée pour quatre mois seulement.

Comme vous pouvez vous en rendre compte d'après ce qui précède, les conditions d'engagement des chargés de cours sont très variables. D'après nous, la définition de «l'année universitaire» n'est pas un facteur aussi important que la durée de leur contrat de services. S'ils sont engagés pour quatre mois, ils ont payés pour quatre mois seulement et ainsi de suite.

i En résumé, le professeur permanent est engagé pour douze mois par an et payé sur cette base. Il a un mois de congé, il enseigne pendant les huit mois de l'année universitaire et exerce d'autres fonctions pendant les trois autres mois.  
j Les opposants, en qualité de chargés de cours, étaient employés pour une année universitaire

eight months, during which they taught, and they had no further relationship, at least legally, with the University, unless and until they got a similar contract for the next academic term four months later.

While these term instructors had no legal relationship with the University, and no legal right to be employed for succeeding academic terms, I think that it is a fair inference from the material that was before the Umpire<sup>2</sup> that a proportion (probably about 10 per cent.) of the faculty body of the University consisted of a group of term instructors and other term employees who had no legal security of re-employment from academic year to academic year but who had a reasonable expectation, as a practical matter, that they would continue in the particular slot that they had occupied in the past unless circumstances arose that made one party or the other desire a change, and that the applicants were a part of that group.

In these circumstances, I am of opinion that Regulation 158 operated, if it were valid and applicable to teaching in the University of Calgary, to defer an "interruption of earnings" in the case of one of these term instructors for a number of weeks determined in accordance therewith being a period of approximately four months.

I think it is clear that, commencing with the time such a person embarked on his first eight months' contract,

(a) he was a "person . . . employed in teaching",

(b) his annual work period was from September 1 to April 30, being the "annual academic term or teaching period" at the University of Calgary, the university where he was employed, and

(c) he normally performed all the services required under his contracts of employment and received the remuneration payable under such contracts during that annual work period,

as long as he either had such a contract or continued in the expectation that he would be

de huit mois, au cours de laquelle ils avaient charge d'enseignement, et n'avaient aucune autre relation, du moins sur le plan juridique, avec l'Université jusqu'à ce qu'ils obtiennent a quatre mois plus tard un contrat semblable pour l'année suivante.

Bien que ces chargés de cours n'aient aucune relation juridique avec l'Université et n'aient b aucun droit à être réengagés pour des périodes d'enseignement consécutives, je pense que l'on peut raisonnablement déduire des documents soumis au juge-arbitre<sup>2</sup> qu'une certaine proportion (probablement environ 10%) du corps c enseignant de l'Université est constituée de chargés de cours et d'autres employés non-permanents qui n'ont juridiquement aucune sécurité d'emploi d'une année universitaire à l'autre, mais qui peuvent en pratique s'attendre à continuer d'occuper leur poste, à moins que des d circonstances n'amènent l'une ou l'autre des parties à désirer un changement. Les requérants faisaient partie de cette catégorie.

J'estime, dans ces circonstances, que l'article e 158 des règlements, en le supposant valide et applicable à l'enseignement à l'Université de Calgary, a pour effet de reporter l'«arrêt de rémunération» dans le cas de l'un de ces chargés de cours d'un certain nombre de semaines f déterminé conformément à cet article, ce qui donne en l'espèce une période d'environ quatre mois.

Je pense qu'il est évident qu'à partir du moment où cette personne a conclu son premier contrat de huit mois,

a) elle était une «personne . . . employée dans l'enseignement»,

b) sa période de travail annuelle allait du 1<sup>er</sup> septembre au 30 avril, ceci étant l'«année scolaire ou la période d'enseignement» pour l'Université de Calgary, qui l'avait engagée, et

c) elle accomplissait normalement toutes les tâches prévues par son contrat de travail et recevait la rémunération payable aux termes dudit contrat au cours de cette période de travail annuelle,

j tant qu'elle restait partie à un tel contrat ou qu'elle pouvait s'attendre à obtenir un tel con-

having such a contract for the next academic period. In reaching this conclusion, I read section 158 as referring to situations as they are over a period of time and not as of specified moments. In this sense, a particular individual is "a person employed in teaching" at the University of Calgary over a period of years even though there are gaps of four months each calendar year when the legal relationship of employer and employee does not exist.

The result is that, even though, on April 30 of each year, when an instructor's employment contract expires, there is a "separation" from employment and therefore an interruption of earnings within the meaning of section 2(1)(n) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, if Regulation 158 is valid and applicable, there is no separation of employment until September 1, and the regulation will have had the effect of taking away a potential right, otherwise existing, to benefits during a period of four months. The further question therefore arises, and we are assured that this was raised before the Umpire, as to whether Regulation 158, which so substantially changes a right to benefits under the Act, was validly made so as to apply in the circumstances in question here.

The only authority suggested for the making of Regulation 158 is that part of section 58 of the Act, the English version of which reads as follows:

58. The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations

(h) imposing additional conditions and terms with respect to the payment and receipt of benefit and restricting the amount or period of benefit, in relation to persons

(i) who work or have worked for any part of a year in an industry or occupation in which the Commission determines that there is by custom or pursuant to a relevant contract of employment a repetitive annual period during which no work is performed in that industry or occupation, or

(ii) who by custom of their occupation, trade or industry or pursuant to their agreement with an employer are paid in whole or in part by the piece or on a basis other than time;

trat pour l'année universitaire suivante. J'arrive à cette conclusion en supposant que l'article 158 vise des situations dans leur durée et non à un moment particulier. Selon cette interprétation, a une personne donnée est «une personne employée dans l'enseignement» à l'Université de Calgary pendant un certain nombre d'années, même si chaque année l'employeur et l'employé n'ont aucun rapport juridique pendant un inter- b valle de quatre mois.

Il en résulte que même si, le 30 avril de chaque année, date à laquelle le contrat d'engagement d'un professeur expire, il y a cessation d'emploi et par conséquent un arrêt de rémuné- c ration au sens de l'article 2(1)n) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, en fait, en supposant l'article 158 des règlements valide et applicable à la présente situation, il n'y a pas d'arrêt d'emploi avant le 1<sup>er</sup> septembre; le d règlement aurait pour effet de retirer un droit objectif à des prestations pendant une période de quatre mois, droit qui subsisterait en l'absence de ce texte. La question se pose alors, et e on nous a assuré qu'elle avait été soulevée devant le juge-arbitre, de savoir si l'article 158 des règlements, qui modifie d'une manière si radicale le droit aux prestations conféré par la loi, est valide et s'applique par conséquent aux f circonstances de l'espèce.

La seule disposition d'habilitation que l'on ait invoqué à l'appui de l'article 158 est cette partie de l'article 58 de la loi dont la version française se lit ainsi:

58. La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements

h) imposant des modalités supplémentaires en matière de service et de bénéfice des prestations et restreignant le montant ou la période de service des prestations, pour les personnes

(i) qui travaillent ou ont travaillé pendant une fraction quelconque d'une année dans le cadre d'une industrie ou d'une occupation au sujet de laquelle la Commission constate qu'il y a chaque année, d'après un usage ou un contrat de travail pertinent, une période durant laquelle aucun travail n'est exécuté, ou

(ii) qui, selon l'usage en vigueur dans leur occupation, branche d'activité ou industrie ou conformément à la convention intervenue entre elles et un employeur, sont payées en tout ou partie aux pièces ou en fonction d'un autre critère que le temps;

(r) defining and determining when an interruption of earnings occurs;

and the French version of which reads as follows:

58. La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements

h) imposant des modalités supplémentaires en matière de service et de bénéfice des prestations et restreignant le montant ou la période de service des prestations, pour les personnes

(i) qui travaillent ou ont travaillé pendant une fraction quelconque d'une année dans le cadre d'une industrie ou d'une occupation au sujet de laquelle la Commission constate qu'il y a chaque année, d'après un usage ou un contrat de travail pertinent, une période durant laquelle aucun travail n'est exécuté, ou

(ii) qui, selon l'usage en vigueur dans leur occupation, branche d'activité ou industrie ou conformément à la convention intervenue entre elles et un employeur, sont payées en tout ou partie aux pièces ou en fonction d'un autre critère que le temps;

r) précisant dans quels cas et à quel moment se produit un arrêt de rémunération;

Paragraph (h) of section 58 authorizes the Commission, with the approval of the Governor in Council, to make regulations restricting the "amount or period of benefit" but only in relation to persons who work or have worked for any part of a year in an industry or occupation "in which the Commission determines that there is . . . a repetitive annual period during which no work is performed in that industry or occupation".<sup>3</sup> We are informed by counsel for the Attorney General of Canada that the Commission has made no declaration of such a fact in respect of an industry or occupation to which Regulation 158 applies. Having regard to the fact that section 58(h) authorizes regulations changing the benefit system as established by the statute, I am of opinion that the better view is that the words "in which the Commission determines, that there is a repetitive annual period during which no work is performed" make it a condition precedent to the exercise of that power that there be some overt determination of such fact by the Commission. I am inclined to the view, therefore, that, in the absence of any such determination, Regulation 158 cannot be supported under section 58(h).

r) précisant dans quels cas et à quel moment se produit un arrêt de rémunération;

et dont voici la version anglaise:

58. The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations

(h) imposing additional conditions and terms with respect to the payment and receipt of benefit and restricting the amount or period of benefit, in relation to persons

(i) who work or have worked for any part of a year in an industry or occupation in which the Commission determines that there is by custom or pursuant to a relevant contract of employment a repetitive annual period during which no work is performed in that industry or occupation, or

(ii) who by custom of their occupation, trade or industry or pursuant to their agreement with an employer are paid in whole or in part by the piece or on a basis other than time;

(r) defining and determining when an interruption of earnings occurs;

En vertu de l'alinéa h) de l'article 58, la Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements restreignant «le montant ou la période de service des prestations», mais uniquement pour les personnes qui travaillent ou ont travaillé pendant une fraction quelconque d'une année dans le cadre d'une industrie ou d'une occupation «au sujet de laquelle la Commission constate qu'il y a chaque année une période durant laquelle aucun travail n'est exécuté». <sup>3</sup> L'avocat du procureur général du Canada nous a informés du fait que la Commission n'avait procédé à aucune constatation de ce genre dans le cadre d'une industrie ou d'une occupation visée par l'article 158. Compte tenu du fait que l'article 58(h) permet d'adopter des règlements modifiant le système des prestations tel qu'il est fixé par la loi, j'estime qu'interprétés correctement, les mots «au sujet de laquelle la Commission constate qu'il y a chaque année une période durant laquelle aucun travail n'est exécuté» exigent de la Commission une constatation officielle de cet état de choses avant qu'elle ne puisse exercer son pouvoir réglementaire. Par conséquent, j'incline à penser qu'en l'absence d'une telle constatation, l'article

However, in this case, there is a narrower ground upon which I can base my conclusion and I, accordingly, do so. In my view, even if it may otherwise have some operative effect, Regulation 158 cannot apply to teaching in the University of Calgary.

The reasons for my conclusion that Regulation 158 cannot apply here are as follows: Assuming, without deciding, that, in an appropriate case, it might be permissible to imply, from the fact that the Commission had made a regulation under section 58(h), that it had made the determination that was a condition precedent to its exercise of the power to make such a regulation, that cannot be implied here. In the first place Regulation 158 is not, in terms, a regulation "imposing additional conditions and terms" with respect to the payment and receipt of benefit or a regulation "restricting the amount or period of benefit" but is rather a regulation that arbitrarily alters the moment when "interruption of earnings" occurs from the time when it in fact occurs. In the second place, whether the Court bases itself on the evidence that was before the Umpire or upon facts of which it can take judicial knowledge, it would not seem probable or possible for any Commission to have determined that the University of Calgary, or that university teaching, is an "industry or occupation" where there is "a repetitive annual period during which no work is performed in that industry or occupation". Finally, Regulation 158 is not expressed to have been made under section 58(h).

My conclusion is, therefore, that Regulation 158 has no operative effect in respect of persons employed in teaching at the University of Calgary by virtue of section 58(h). I turn, therefore, to section 58(r).

Paragraph (r) of section 58 authorizes a regulation "defining and determining" when an interruption of earnings occurs. Having in mind that an "interruption of earnings" has been defined

58h) ne peut justifier l'article 158 des règlements.

Toutefois, il existe en l'espèce un motif plus précis qui peut justifier ma conclusion et par conséquent c'est ce motif que je retiendrai. J'estime que l'article 158 des règlements, même s'il se peut qu'il ait une certaine portée dans d'autres domaines, ne peut s'appliquer à l'enseignement à l'Université de Calgary.

Le raisonnement qui me permet de conclure que l'article 158 des règlements ne s'applique pas en l'espèce est le suivant: en supposant, sans trancher cette question, que l'on puisse déduire, dans une situation appropriée, de l'adoption par la Commission d'un règlement en vertu de l'article 58h) qu'elle a fait la constatation préalable nécessaire à l'exercice de son pouvoir réglementaire, cette déduction est impossible en l'espèce. D'abord parce que l'article 158 n'est ni un règlement «imposant des modalités supplémentaires» en matière de service et de bénéfice des prestations, ni un règlement «restreignant le montant ou la période de service des prestations»: c'est un règlement qui déplace arbitrairement le moment où survient un «arrêt de rémunération» par rapport au moment où cet arrêt se produit en réalité. En second lieu, que la Cour utilise les faits qui ont été soumis au juge-arbitre ou les faits dont elle peut prendre connaissance d'office, il ne semble ni probable ni possible que la Commission puisse constater que l'Université de Calgary ou que l'enseignement universitaire est une «industrie ou une occupation» dans laquelle il y a «chaque année une période durant laquelle aucun travail n'est exécuté». Enfin, l'article 158 des règlements n'indique pas qu'il a été adopté en vertu de l'article 58h).

J'en conclus donc qu'il est impossible de se fonder sur l'article 58h) pour attribuer à l'article 158 des règlements un effet quelconque à l'égard du personnel enseignant de l'Université de Calgary. J'examinerai donc maintenant l'article 58r).

L'alinéa r) de l'article 58 permet d'adopter des règlements «précisant» dans quel cas et à quel moment se produit un arrêt de rémunération. Compte tenu du fait qu'un «arrêt de rému-



by section 2(1)(n) of the Act as that interruption that occurs in an insured person's earnings *when* he has a lay-off or separation from employment, it is not immediately clear what authority is conferred by a power to define and determine "when" an interruption of earnings occurs. One possible view is that a regulation "defining or determining" "when an interruption of earnings occurs" is a regulation by which one defines or determines the moment of "interruption of earnings" in circumstances where there is no clear-cut point of interruption<sup>4</sup> or where it is difficult to determine when, in fact, it occurred. Another possible view is that section 58(r) confers an arbitrary power to define or determine the time of the "interruption of earnings" as being some time other than the time when the interruption of earnings as defined by section 2(1)(n) actually occurred. On the latter view, section 58(r) would impliedly confer a power *inter alia* to postpone the time when an insured person would be qualified to receive benefits, and thus take away a right to benefits, just as section 58(h) expressly confers a power to restrict "the amount or period of benefit".

Section 58(r) is not wide enough to support the validity of Regulation 158, unless it is construed as impliedly authorizing a regulation that has the effect of making a person not "qualified" for benefits during a period when, otherwise, he would be "qualified" for benefits.

I am of opinion that, even if the enabling words were *prima facie* broad enough, a regulation-making power in section 58 should not be read as authorizing a change in the rules laid down by the statute itself for determining what benefits are payable except where modifications in the statutory rules are authorized expressly or by necessary implication. On that ground alone, I would conclude that Regulation 158 is not authorized by section 58(r) of the Act.

nération» est défini à l'article 2(1)n) de la loi comme l'arrêt de la rémunération d'un assuré *lorsque* celui-ci cesse d'être à l'emploi d'un employeur, il n'est pas très facile de déterminer la portée du pouvoir de préciser «dans quel cas et à quel moment» se produit un arrêt de rémunération. L'une des interprétations possibles consiste à dire qu'un règlement «précisant» «dans quel cas et à quel moment se produit un arrêt de rémunération», est un règlement qui permet de préciser le moment de l'arrêt de rémunération, dans des situations où le moment de l'arrêt n'est pas clair<sup>4</sup> ou lorsqu'il est difficile de déterminer le moment où cet arrêt s'est en fait produit. Une autre interprétation possible consiste à dire que l'article 58r) confère un pouvoir arbitraire de préciser le moment de «l'arrêt de rémunération» et de fixer un moment autre que celui où l'arrêt de rémunération, tel que le décrit l'article 2(1)n), s'est produit en fait. D'après cette dernière interprétation, l'article 58r) confère notamment de façon implicite le pouvoir de retarder le moment où un assuré remplit les conditions requises pour recevoir les prestations et de lui retirer ainsi une partie de son droit aux prestations, de la même manière que l'article 58h) confère expressément le pouvoir de restreindre «le montant ou la période de service des prestations».

Les termes de l'article 58r) ne sont pas suffisamment généraux pour justifier l'adoption de l'article 158 des règlements, à moins qu'on ne les interprète comme s'ils accordaient implicitement le pouvoir d'adopter un règlement ayant pour effet d'empêcher une personne de remplir les conditions requises pour recevoir des prestations pendant une période où, en l'absence d'un tel texte, elle remplirait les conditions requises pour recevoir ces prestations.

J'estime qu'il ne faut pas voir dans l'attribution de pouvoir réglementaire opérée par l'article 58 une possibilité de modifier les règles précisées par la loi elle-même quant au droit de recevoir des prestations, sauf lorsque ces modifications peuvent s'autoriser de termes exprès ou apparaître comme des conséquences logiques, même si la disposition habilitante semble à première vue le permettre. Ne serait-ce que pour cet unique motif, l'article 158 des règle-

In any event, I am of the view that the words of section 58(r) are not broad enough to authorize regulations that make arbitrary changes in the statutory rules established by the Act itself to govern payment of benefits. What the English version of the rule authorizes is a regulation “defining” or “determining” when an interruption of earnings occurs. In this context, “define” means, according to the Concise Oxford Dictionary: “Settle limits of; make clear, esp. in outline . . . Set forth essence of, declare exact meaning of . . .”; and “determine”, in this context, means “limit in scope, define;”. The French version of section 58(r) authorizes a regulation “*précisant*” in what cases and at what point of time an interruption of earnings occurs. According to Le Petit Robert, the first meaning of “*préciser*” is “*Exprimer, présenter de façon précise, plus précise*”, and the second is “*Rendre plus net, plus sûr*”. In my view, section 58(r) authorizes a regulation laying down rules for determining the precise time when an interruption of earnings is to be taken to have occurred for the purpose of section 17(2) as long as those rules are designed to establish “when” the “interruption of earnings” as defined by section 2(1)(n) did occur. In my view, on the other hand, section 58(r) does not authorize a regulation that, on the face of it, lays down a rule for determining a time that is to be deemed to be the time when the “interruption of earnings” occurred even though it is, on the face of it, a time quite remote from the time when the interruption of earnings really occurred.<sup>5</sup> Regulation 158 is in this latter class and is not, therefore, in my view, authorized by section 58(r) of the Act.

My conclusion is, therefore, that this section 28 application should be dismissed.

\* \* \*

SHEPPARD D.J.—I concur.

\* \* \*

BASTIN D.J.—I concur.

ments ne me paraît pas visé par le pouvoir conféré par l'article 58r) de la loi.

Dans tous les cas, j'estime que la rédaction de l'article 58r) n'est pas assez large pour permettre d'apporter par voie de règlement des modifications arbitraires aux règles législatives appliquées par la loi elle-même au versement des prestations. La version anglaise de l'article autorise à établir un règlement «*defining*» ou «*determining*» le moment où se produit un arrêt de rémunération. Dans ce contexte, «*define*» veut dire, d'après le Concise Oxford Dictionary: «*Settle limits of; make clear, esp. in outline . . . Set forth essence of, declare exact meaning of . . .*»; et «*determine*», dans ce contexte, veut dire «*limit in scope, define;*». La version française de l'article 58r), autorise l'établissement d'un règlement «*précisant*» dans quel cas et à quel moment se produit un arrêt de rémunération. D'après le Petit Robert, le premier sens de «*préciser*» est «*Exprimer, présenter de façon précise, plus précise*», et le second est «*Rendre plus net, plus sûr*». J'estime que l'article 58r) autorise l'établissement de règlements contenant des critères pour déterminer le moment exact où se produit un arrêt de rémunération aux fins de l'article 17(2), dans la mesure où l'objet de ces règles est d'établir «à quel moment» se produit un «arrêt de rémunération», tel que le définit l'article 2(1)n). J'estime d'autre part que l'article 58r) ne permet pas d'établir un règlement dont l'objet apparent est de formuler une règle pour déterminer la date qui doit être considérée comme celle de l'«arrêt de rémunération», même si cette date paraît très éloignée de celle où l'arrêt de rémunération s'est véritablement produit.<sup>5</sup> L'article 158 des règlements appartient à cette dernière catégorie, et j'estime par conséquent que l'établissement n'en peut être autorisé par l'article 58r) de la loi.

Je conclus donc au rejet de la demande présentée par le procureur général en vertu de l'article 28.

\* \* \*

LE JUGE SUPPLÉANT SHEPPARD—Je souscris.

\* \* \*

LE JUGE SUPPLÉANT BASTIN—Je souscris.

<sup>1</sup> 17. (1) Unemployment insurance benefits are payable as provided in this Part to an insured person who qualifies to receive such benefits.

(2) An insured person qualifies to receive benefits under this Act if he

- (a) has had eight or more weeks of insurable employment in his qualifying period, and
- (b) has had an interruption of earnings from employment.

<sup>2</sup> In this case, the parties were in agreement that the question as to whether there was an error in law under section 28(1) of the *Federal Court Act* should be determined having regard to undisputed facts appearing from the material that was before the Umpire, whether or not those facts were set out in the Umpire's Reasons for Judgment.

<sup>3</sup> There is an alternative case in paragraph (h)(ii) but it has no application here.

<sup>4</sup> As, for example, when salary is paid two weeks or a month in arrears. In such a case, there might be a question whether earnings are interrupted when the insured person's work stops or when he receives his last salary cheque.

<sup>5</sup> Lawyers are so accustomed, in this country, to the unfortunate practice followed by legislative draughtsmen of using so-called "definitions" to give expressions arbitrary meanings that are quite remote from the real sense of the words used that they tend to think of such "definitions" as performing a "defining" function. On reflection, with the aid of the dictionaries, my conclusion is that such a use of a "definition" section is not an act of "defining" at all.

<sup>1</sup> 17. (1) Les prestations d'assurance-chômage sont payables ainsi que le prévoit la présente Partie à un assuré qui remplit les conditions requises pour recevoir ces prestations.

(2) Un assuré remplit les conditions requises pour recevoir des prestations en vertu de la présente loi

- a) s'il a exercé un emploi assurable pendant huit semaines ou plus au cours de sa période de référence, et
- b) s'il y a eu arrêt de la rémunération provenant de son emploi.

<sup>2</sup> Dans la présente espèce, les parties ont convenu que la question de l'existence d'une erreur de droit au sens de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* doit être tranchée à la lumière des faits non contestés qui ressortent des documents soumis au juge-arbitre, que le juge-arbitre en ait ou non fait état dans les motifs de son jugement.

<sup>3</sup> Une autre situation est visée à l'alinéa h)(ii), mais cette situation ne se retrouve pas dans la présente espèce.

<sup>4</sup> Par exemple lorsque le salaire est payé avec deux semaines ou un mois de retard. Dans une telle situation, on pourrait se demander si la rémunération cesse lorsque l'assuré cesse de travailler ou lorsqu'il reçoit sa dernière paye.

<sup>5</sup> Les juristes de notre pays sont si habitués à l'usage malheureux que suivent les rédacteurs de lois d'utiliser des pseudo-définitions pour donner à certaines expressions un sens tout à fait arbitraire, très éloigné du sens véritable du mot utilisé, qu'ils ont tendance à croire que ces «définitions» servent vraiment à «définir». A la réflexion, et avec l'aide du dictionnaire, il m'apparaît que ce recours à un article consacré aux «définitions» ne sert pas du tout à «définir».