

A-729-80

A-729-80

Vicky E. Silk (*Applicant*)

v.

Umpire constituted under section 92 of the *Unemployment Insurance Act* (*Respondent*)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Heald J. and Hyde D.J.—St. John's, September 2; Ottawa, September 17, 1981.

Judicial review — Unemployment insurance — Application to review and set aside the Umpire's decision confirming the decision of a Board of Referees denying the applicant's claim for unemployment insurance benefits — Applicant worked from February 2 to March 6 as a bagger and from July 15 to November 2 as a fisherman — Subparagraph 85(1)(b)(i) of the Unemployment Insurance Regulations requires that twenty weeks of insurable employment be within a period commencing with the last Sunday of March — Whether subpara. 85(1)(b)(i) is ultra vires in that it prescribes a different requirement for a qualifying period from that provided by the Act — Application is allowed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 2, 17, 18, 19, 20, 146 — Unemployment Insurance Regulations, C.R.C. 1978, Vol. XVIII, c. 1576, ss. 75, 85.

Application to review and set aside the decision of the Umpire confirming the decision of the Board of Referees denying the applicant's claim for unemployment insurance benefits. The applicant worked from February 2 to March 6 as a bagger, and from July 15 to November 2, a period of sixteen weeks, as a fisherman. The claim for benefits was made on November 6 and rejected on November 21. Subparagraph 85(1)(b)(i) of the *Unemployment Insurance Regulations* requires that twenty weeks of insurable employment be within a period commencing with the last Sunday of March. The issue is whether subparagraph 85(1)(b)(i) is *ultra vires* and invalid in that it prescribes a different requirement for a qualifying period from that provided by the Act. The respondent submits that the Commission was authorized by section 146 of the Act to establish a separate and distinct system of unemployment insurance for persons engaged in fishing who would not otherwise be eligible to receive benefits.

Held, the application is allowed. Subsection 146(1) has three paragraphs each conferring a separate power to make regulations with respect to defined subject-matter. Further, neither paragraph (a) nor (b) nor (c) nor the combination of them suggests that the power is one to set up an entirely separate unemployment insurance scheme for the fishermen to be insured under it. Paragraph (a) appears to intend that regulations be made for "including as an insured person" a fisherman notwithstanding that he is not an employee of any other person. When such a regulation has been made the fisherman is to fall within the definition of and be treated as an insured person under the Act notwithstanding that he is not an employee. The effect of paragraph (b) is similar. The regulations to be made

Vicky E. Silk (*Requérante*)

c.

Le juge-arbitre nommé en vertu de l'article 92 de la *Loi sur l'assurance-chômage* (*Intimé*)

Cour d'appel, le juge en chef Thurlow, le juge Heald et le juge suppléant Hyde—St-Jean, 2 septembre; Ottawa, 17 septembre 1981.

Examen judiciaire — Assurance-chômage — Demande d'examen et d'annulation de la décision du juge-arbitre qui a confirmé la décision par laquelle un conseil arbitral avait rejeté la demande de prestations d'assurance-chômage de la requérante — La requérante a travaillé, comme ensacheuse, du 2 février au 6 mars, et comme pêcheuse, du 15 juillet au 2 novembre — Le sous-alinéa 85(1)(b)(i) du Règlement sur l'assurance-chômage exige que les vingt semaines d'emploi assurable doivent s'inscrire dans une période commençant le dernier dimanche de mars — Il échet d'examiner si le sous-al. 85(1)(b)(i) est ultra vires en ce qu'il impose, en matière de période de référence, une condition différente de celle que prévoit la Loi — Demande accueillie — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, c. 48, art. 2, 17, 18, 19, 20, 146 — Règlement sur l'assurance-chômage, C.R.C. 1978, Vol. XVIII, c. 1576, art. 75, 85.

Demande d'examen et d'annulation de la décision du juge-arbitre qui a confirmé la décision par laquelle le Conseil arbitral avait rejeté la demande de prestations d'assurance-chômage de la requérante. La requérante a travaillé, comme ensacheuse, du 2 février au 6 mars; elle a également travaillé comme pêcheuse, du 15 juillet au 2 novembre, soit une période de seize semaines. La demande de prestations a été faite le 6 novembre et rejetée le 21 novembre. Le sous-alinéa 85(1)(b)(i) du *Règlement sur l'assurance-chômage* exige que les vingt semaines d'emploi assurable doivent s'inscrire dans une période commençant le dernier dimanche de mars. La question est de savoir si le sous-alinéa 85(1)(b)(i) est *ultra vires* et invalide en ce qu'il impose, en matière de période de référence, une condition différente de celle que prévoit la Loi. L'intimé fait valoir que la Commission était habilitée par l'article 146 de la Loi à établir un système distinct d'assurance-chômage pour les pêcheurs qui autrement ne seraient pas admissibles à recevoir des prestations.

Arrêt: la demande est accueillie. Le paragraphe 146(1) comporte trois alinéas, qui prévoient chacun un pouvoir distinct de réglementation sur un sujet déterminé. Par ailleurs, on ne peut pas conclure des alinéas a), b) et c), pris séparément ou ensemble, que la Loi prévoit le pouvoir d'instaurer un régime d'assurance-chômage entièrement distinct à l'intention des pêcheurs. Ce que l'alinéa a) veut dire, c'est que des règlements peuvent être pris pour «inclure au nombre des assurés» tout pêcheur, même s'il n'est pas l'employé d'une autre personne. Une fois ce règlement pris, le pêcheur tombe dans la définition que la Loi donne de l'assuré et doit être considéré comme tel, même s'il n'est pas employé. Il en est de même de l'alinéa b). Il ne s'agit pas simplement de règlements visant à assimiler les pêcheurs

are not merely to be regulations that treat the fishermen as insured persons within the meaning of the Act, but to include them in the unemployment insurance scheme established by the Act. The scope of paragraph (c) is limited to "all such other matters as are necessary" to provide unemployment insurance for such fishermen. Paragraph (c) authorizes the making of other regulations that may be necessary to integrate fishermen who are not employees as insured persons into the scheme of the Act for providing unemployment insurance benefits for employed persons. The paragraph does not authorize the setting up for such fishermen of a separate and more restrictive unemployment insurance scheme requiring them to qualify in a different period from that prescribed by section 18 for an "insured person". Subparagraph 85(1)(b)(i) is in conflict with the statute and is *ultra vires* and invalid. The qualifying period was the fifty-two week period immediately preceding the filing of her claim.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

G. M. Cummins for applicant.
M. J. Butler for respondent.

SOLICITORS:

George M. Cummins, St. John's, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to review and set aside the decision of an Umpire under the *Unemployment Insurance Act*, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, which confirmed the decision of a Board of Referees denying the applicant's claim for unemployment insurance benefit. The issue raised by the application is whether the requirement of section 85 of the *Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. XVIII, c. 1576, relating to the qualifying period for persons engaged in fishing is *ultra vires* and invalid in that it prescribes a different requirement from that provided by the Act.

The Act establishes a system for collecting from employees and employers premiums that are credited to an Unemployment Insurance Account in the Consolidated Revenue Fund and for payments from the fund to insured persons who have had an

aux assurés au sens de la Loi, mais de règlements visant à leur étendre le régime d'assurance-chômage établi par la Loi. La portée de l'alinéa c) est limitée à «toutes les autres questions qu'il est nécessaire de régler» pour que les pêcheurs soient couverts par l'assurance-chômage. L'alinéa c) permet de prendre d'autres règlements qui peuvent être nécessaires pour placer, à titre d'assurés, les pêcheurs qui ne sont pas des employés, dans le champ d'application de la Loi, qui vise à fournir des prestations d'assurance-chômage aux employés. Cet alinéa n'autorise pas l'institution d'un régime d'assurance-chômage distinct et plus restrictif pour les pêcheurs, qui leur impose une autre période de référence que celle imposée par l'article 18 à tout «assuré». Le sous-alinéa 85(1)(b)(i) est en conflit avec la loi et est *ultra vires* et invalide. La période de référence était la période de cinquante-deux semaines précédant immédiatement le dépôt de la demande de la requérante.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

G. M. Cummins pour la requérante.
M. J. Butler pour l'intimé.

PROCUREURS:

George M. Cummins, St-Jean, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE EN CHEF THURLOW: La Cour est saisie d'une demande, fondée sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, et tendant à l'examen et à l'annulation de la décision du juge-arbitre nommé en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, c. 48, qui a confirmé la décision par laquelle un conseil arbitral avait rejeté la demande de prestations d'assurance-chômage de la requérante. Cette demande soulève la question de savoir si la condition imposée par l'article 85 du *Règlement sur l'assurance-chômage*, C.R.C. 1978, Vol. XVIII, c. 1576, en matière de période de référence pour les pêcheurs est *ultra vires* et invalide en tant qu'il impose une condition différente de celle que prévoit la Loi.

La Loi établit un système par lequel les primes versées par les employés et les employeurs sont perçues et portées au crédit du Compte d'assurance-chômage relevant du Fonds du revenu consolidé, et par lequel les deniers prélevés sur ce

interruption of earnings from their employment. The Commission, with the approval of the Governor in Council, is authorized to make regulations on a number of subjects but none of these includes power to make regulations abridging the qualifying period of an insured person as set out in the statute. The system for qualifying for benefit is provided for in sections 17 to 20 inclusive which provide, *inter alia*, as follows:

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 who is a new entrant or re-entrant to the labour force qualifies to receive benefits under this Act if he

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

18. (1) Subject to subsections (2) to (5), the qualifying period of an insured person is the shorter of

- (a) the period of fifty-two weeks that immediately precedes the commencement of a benefit period under subsection (1) of section 20, . . .

19. When an insured person who qualifies under section 17 makes an initial claim for benefit, a benefit period shall be established for him and thereupon benefit is payable to him in accordance with this Part for each week of unemployment that falls in the benefit period.

20. (1) A benefit period begins on the Sunday of the week in which

- (a) the interruption of earnings occurs, or
- (b) the initial claim for benefit is made,

whichever is the later.

The expression "insured person" is defined in section 2 as meaning "a person who is or has been employed in insurable employment."

The scope of this definition is, however, subject to expansion by Regulations passed under section 146, a provision that is found in Part IX of the Act. It reads:

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

- (a) including as an insured person any person who is engaged in fishing (hereinafter in this section called a "fisherman"),

fonds sont payés aux assurés en cas de cessation de paie. La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, prendre des règlements régissant certaines matières, mais elle n'est pas habilitée à raccourcir la période de référence prévue par la loi. L'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage est prévue aux articles 17 à 20 inclusivement, qui portent notamment:

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 qui est une personne qui devient ou redevient membre de la population active remplit les conditions requises pour recevoir des prestations en vertu de la présente loi

- a) s'il a exercé un emploi assurable pendant vingt 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.

18. (1) Sous réserve des paragraphes (2) à (5), la période de référence d'un assuré est la plus courte des périodes suivantes:

- a) la période de cinquante-deux semaines qui précède le début d'une période de prestations prévue par le paragraphe (1) de l'article 20, . . .

19. Lorsqu'un assuré, qui remplit les conditions requises aux termes de l'article 17, formule une demande initiale de prestations, on doit établir à son profit une période de prestations et des prestations lui sont dès lors payables, en conformité de la présente Partie, pour chaque semaine de chômage comprise dans la période de prestations.

20. (1) Une période de prestations débute le dimanche

- a) de la semaine au cours de laquelle survient l'arrêt de rémunération, ou
- b) de la semaine au cours de laquelle est formulée la demande initiale de prestations si elle est postérieure à celle de l'arrêt de rémunération.

Le mot «assuré» est défini à l'article 2 comme désignant «une personne qui exerce ou a exercé un emploi assurable».

Toutefois, cette définition peut être élargie par voie d'un Règlement pris en application de l'article 146, qui se trouve dans la Partie IX de la Loi. Cet article porte:

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

- a) à inclure au nombre des assurés toute personne qui se livre à la pêche (ci-après appelée «pêcheur» au présent article),

notwithstanding that such person is not an employee of any other person;

(b) including as an employer of a fisherman any person with whom the fisherman enters into a contractual or other commercial relationship in respect of his occupation as a fisherman; and

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

(2) Notwithstanding any other provision of this Act, premiums collected pursuant to any regulations made under this section shall be paid into and credited to the Consolidated Revenue Fund and benefits paid pursuant to any such regulation shall be paid out of and charged to the Consolidated Revenue Fund.

(3) This section shall be repealed on a day to be fixed by proclamation.

Under this authority Regulations have been made which include:

75. Any person who is a fisherman shall be included as an insured person and, subject to this Part, the Act and any regulations made under the Act apply to that person with such modifications as the circumstances require.

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

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

(b) he has the number of weeks of insurable employment required by section 17 of the Act

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

(ii) since the commencement date of his last benefit period,

whichever is the shorter,

a benefit period shall be established for him.

(2) Benefits are payable to a claimant for each week of unemployment that falls in a benefit period established for him pursuant to subsection (1) under those provisions of Part II of the Act other than paragraphs 17(2)(b), (3)(b) and (4)(b) and section 34, that apply to benefits.

It is the validity of the requirement of subparagraph 85(1)(b)(i) that is in question on this application.

It is common ground that in 1979 the applicant was a new entrant to the labour force within the meaning of the Act. She was employed as a bagger in a packaging operation for four weeks from February 2 to March 6 of that year, a period that

même si cette personne n'est pas l'employé d'une autre personne;

b) à inclure au nombre des employeurs, à titre d'employeur d'un pêcheur, toute personne avec laquelle le pêcheur établit des relations contractuelles ou autres relations commerciales en rapport avec son métier de pêcheur; et

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

(2) Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, les cotisations perçues en application de règlements établis en vertu du présent article doivent être versées et créditées au Fonds du revenu consolidé et les prestations versées en application d'un tel règlement doivent être payées sur le Fonds du revenu consolidé et lui être débitées.

(3) Le présent article sera abrogé à une date qui sera fixée par proclamation.

En application de cet article, un Règlement a été pris, notamment les dispositions suivantes:

75. Toute personne qui est un pêcheur doit être considérée comme assuré et, sous réserve de la présente partie, la Loi et tout règlement établi en vertu de la Loi s'appliquent à cette personne, en tenant compte des modifications qu'imposent les circonstances.

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

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

b) qu'il a le nombre de semaines d'emploi assurable requis par l'article 17 de la Loi

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

(ii) depuis le commencement de sa dernière période de prestations,

la plus courte de ces périodes étant prise en considération, une période de prestations doit être établie à son profit.

(2) Des prestations sont payables à un prestataire pour chaque semaine de chômage comprise dans sa période de prestations établie selon le paragraphe (1) en vertu des dispositions de la Partie II de la Loi, à l'exception des alinéas 17(2)(b), (3)(b) et (4)(b), et de l'article 34, qui s'appliquent aux prestations.

C'est justement la validité de la condition imposée par le sous-alinéa 85(1)(b)(i) qui a été contestée par la demande introduite en l'espèce.

Il est constant qu'en 1979, la requérante devint membre de la population active au sens de la Loi. Elle travailla, comme ensacheuse, dans une entreprise de conditionnement pendant quatre semaines, du 2 février au 6 mars de cette même année,

was, by itself, short of the twenty weeks required by subsection 17(2) to qualify her for benefit. However, from July 15, 1979, to November 2, 1979, a period of sixteen weeks, she was engaged as a fisherman. Premium contributions were paid in respect of all twenty weeks in which she worked. Her claim for benefit, based on her having been an insured person both when employed as a bagger and when engaged in fishing, was made on November 6, 1979. It follows that if subsection 85(1) of the Regulations is valid, her claim cannot succeed.

The submission put forward in support of the Regulation, as I understand it, was that the Commission was authorized by section 146 of the Act to establish and had established a separate and distinct system of unemployment insurance for persons engaged in fishing who would otherwise not be eligible to receive benefits.

That, however, does not seem to have been the view held by the officer who rejected the applicant's claim on November 21, 1979. His letter indicates that if the four weeks as a bagger had been worked after, rather than before, the applicant's engagement in fishing the sixteen weeks of fishing and the four weeks' employment as a bagger together would have qualified her to receive benefit. Moreover, it follows from the Commission's position that even if the applicant had worked as a bagger for nineteen weeks and followed it with nineteen weeks as a fisherman she would not qualify for benefit even though premiums would have been paid for the whole thirty-eight weeks. The unfairness of such a result from the Regulations as enacted, coupled with the consideration that if the regulation-making power is as broad and plenary as contended regulations capable of producing even grosser results could be enacted, suggests the need to examine the extent of the power conferred by section 146.

It may first be noted that subsection 146(1) has three paragraphs each conferring a separate power to make regulations with respect to defined subject-matter. Further, neither paragraph (a) nor (b) nor (c) nor the combination of them suggests that the power is one to set up an entirely separate unemployment insurance scheme for the fishermen

période qui était inférieure aux vingt semaines requises par le paragraphe 17(2) pour l'admissibilité aux prestations. Il se trouve cependant que du 15 juillet 1979 au 2 novembre 1979, c'est-à-dire pendant seize semaines, elle a été engagée comme pêcheuse. Les primes ont été payées pour les vingt semaines au cours desquelles elle a travaillé. Sa demande de prestations, fondée sur le fait qu'elle a été une assurée comme ensacheuse puis comme pêcheuse, a été faite le 6 novembre 1979. Il s'ensuit que si le paragraphe 85(1) du Règlement est valide, sa demande ne saurait être accueillie.

L'argument avancé à l'appui du Règlement est que la Commission était habilitée par l'article 146 de la Loi à établir, ce qu'elle a fait d'ailleurs, un système distinct d'assurance-chômage pour les pêcheurs qui autrement ne seraient pas admissibles à recevoir des prestations.

Ce n'est apparemment pas ce que pensait l'agent responsable qui a rejeté, le 21 novembre 1979, la demande de la requérante. Il ressort de sa lettre que si les quatre semaines où la requérante a travaillé comme ensacheuse avaient été postérieures à la période où elle a travaillé comme pêcheuse, la combinaison des seize semaines de travail de pêcheuse et des quatre semaines de travail d'ensacheuse l'aurait rendue admissible à recevoir des prestations. Qui plus est, il découle de la position adoptée par la Commission que si la requérante avait travaillé comme ensacheuse pendant dix-neuf semaines et puis, après, comme pêcheuse pendant dix-neuf semaines, elle n'aurait pas rempli les conditions requises pour recevoir des prestations alors qu'elle avait versé les primes pour les trente-huit semaines. Vu l'iniquité de pareille application du Règlement en vigueur et considérant que si le pouvoir de réglementation est aussi étendu et absolu que le soutient l'intimé, des règlements susceptibles d'entraîner des conséquences bien plus iniques pourraient être pris, il est nécessaire d'examiner la portée du pouvoir prévu par l'article 146.

Il convient de noter tout d'abord que le paragraphe 146(1) comporte trois alinéas, qui prévoient chacun un pouvoir distinct de réglementation sur un sujet déterminé. Par ailleurs, on ne peut pas conclure des alinéas a), b) et c), pris séparément ou ensemble, que la Loi prévoit le pouvoir d'instaurer un régime d'assurance-chômage entièrement dis-

to be insured under it. Had that been the intent, it would have been unnecessary to have three paragraphs. The whole could have been accomplished by simply giving power to make regulations to provide unemployment insurance for fishermen, notwithstanding that they were not employees of any person. The power is thus not unlimited.

What paragraph (a) appears to me to intend is that regulations may be made for "including as an insured person" a fisherman notwithstanding that he is not an employee of any other person. When such a regulation has been made the fisherman is to fall within the definition of and be treated as an insured person under the Act notwithstanding that he is not an employee. In consequence he will have to pay premiums.

The effect of paragraph (b) is similar. Under it regulations may be made for including as an employer a person with whom the fisherman has a contractual or commercial relationship in respect of his occupation as a fisherman, notwithstanding the fact that the person to be included as an employer is not an employer at all. In consequence that person too will have to pay premiums.

It is apparent from reading these paragraphs that the regulations to be made are not merely to be regulations that treat the fishermen as insured persons within the meaning of the Act but to include them in the unemployment insurance scheme established by the Act for employed persons.

When one comes to paragraph (c) the first thing to be noted is that its scope is limited not to all other conceivable matters, but to "all such other matters as are necessary", to provide unemployment insurance for such fishermen. Other than what? Other than the matters referred to in paragraphs (a) and (b), but only such as are necessary to provide unemployment insurance for such fishermen.

This then raises the question of what regulations are necessary to provide unemployment insurance for such fishermen. The widest possible interpretation, which is consistent with the position taken by counsel for the Commission, is that it embraces whatever the regulation-making authority may consider to be necessary. Another view, however,

tinct à l'intention des pêcheurs. Si telle avait été l'intention du législateur, il n'y aurait pas eu trois alinéas; il aurait suffi de prévoir le pouvoir de prendre des règlements portant assurance-chômage pour les pêcheurs, même s'ils n'étaient pas au service d'autrui. Le pouvoir prévu n'est donc pas illimité.

Ce que l'alinéa a) veut dire, c'est, à mon avis, que des règlements peuvent être pris pour «inclure au nombre des assurés» tout pêcheur, même s'il n'est pas l'employé d'une autre personne. Une fois ce règlement pris, le pêcheur tombe dans la définition que la Loi donne de l'assuré et doit être considéré comme tel, même s'il n'est pas employé. Par conséquent, il doit verser les cotisations.

Il en est de même de l'alinéa b), selon lequel des règlements peuvent être pris pour inclure au nombre des employeurs toute personne avec laquelle le pêcheur entretient des relations contractuelles ou commerciales dans le cadre de son métier de pêcheur, même si cette personne n'est pas un employeur. Par conséquent, cette dernière doit aussi payer les cotisations.

Il ressort de ces alinéas qu'il ne s'agit pas simplement de règlements visant à assimiler les pêcheurs aux assurés au sens de la Loi, mais de règlements visant à leur étendre le régime d'assurance-chômage établi par la Loi à l'intention des employés.

Lorsqu'on arrive à l'alinéa c), la première chose à noter, c'est que la portée en est limitée, non pas à toute autre question concevable, mais à «toutes les autres questions qu'il est nécessaire de régler» pour que les pêcheurs soient couverts par l'assurance-chômage. Autres par rapport à quoi? Par rapport aux questions prévues par les alinéas a) et b), mais seulement les questions qu'il est nécessaire de régler pour que les pêcheurs soient couverts par l'assurance-chômage.

La question se pose dès lors de savoir quels règlements sont nécessaires pour que ces pêcheurs soient couverts par l'assurance-chômage. L'interprétation la plus libérale possible, celle de l'avocat de la Commission, est que cela s'entend de tout ce que l'autorité compétente considère comme nécessaire. Selon l'autre interprétation, qui me paraît

and the one that appears to me to be more consistent with the language used is that paragraph (c) authorizes the making of other regulations that may be necessary to integrate fishermen who are not employees as insured persons into the scheme of the Act for providing unemployment insurance benefits for employed persons. Matters in respect of which the Commission has regulation-making power under the Act with respect to employees may also fall within the concept of what is necessary in section 146. But, so interpreting the paragraph, it seems to me to be clear that it does not authorize the setting up for such fishermen of a separate and more restrictive unemployment insurance scheme requiring them to qualify in a different period from that prescribed by section 18 of the statute itself for an "insured person", that is to say, in the case of a new entrant to the labour market, twenty weeks of insurable employment in the fifty-two week period immediately preceding the making of a claim for benefit. In my opinion, therefore, the requirement of subparagraph 85(1)(b)(i) of the Regulations that the twenty weeks of insurable employment be within a period commencing with the last Sunday of March is in conflict with the statute and is *ultra vires* and invalid.

I would set aside the Umpire's decision and refer the matter back to the Umpire for determination on the basis that the qualifying period for the applicant's claim was the fifty-two week period immediately preceding the filing of her claim on November 6, 1979 and on the further basis that in that period the applicant had the total of twenty weeks of insurable employment required by the Act.

With respect to costs, Rule 1408 provides that:

Rule 1408. No costs shall be payable by any party to an application to another unless the Court, in its discretion, for special reason, so orders.

Similar Rules, 1505 and 1312, apply to the costs of references under subsection 28(4) of the *Federal Court Act* and of statutory appeals to the Court from the decisions of federal administrative tribunals. The purpose of the Rule, in departing from the general principle which applies to appeals from the Trial Division that costs should follow the event unless there are reasons for depriving a successful party of costs, is to assure to a person

plus conforme au langage de l'alinéa c), celui-ci permet de prendre d'autres règlements qui peuvent être nécessaires pour placer, à titre d'assurés, les pêcheurs qui ne sont pas des employés, dans le champ d'application de la Loi, qui vise à fournir des prestations d'assurance-chômage aux employés. Il se peut que les questions qui relèvent de la compétence de la Commission, telle que la prévoit la Loi à l'égard des employés, s'inscrivent dans la conception de ce qui est nécessaire à l'article 146. Même avec pareille interprétation de cet alinéa, il est indéniable que celui-ci n'autorise pas l'institution d'un régime d'assurance-chômage distinct et plus restrictif pour les pêcheurs, qui leur impose une autre période de référence que celle imposée par l'article 18 de la loi elle-même à tout «assuré», c'est-à-dire, dans le cas d'une personne qui devient membre de la population active, vingt semaines d'emploi assurable dans la période de cinquante-deux semaines précédant la demande de prestations. J'estime donc que la condition imposée par le sous-alinéa 85(1)(b)(i) du Règlement selon laquelle les vingt semaines d'emploi assurable doivent s'inscrire dans une période commençant le dernier dimanche de mars est en conflit avec la loi et, par conséquent, *ultra vires* et invalide.

Il y a donc lieu d'annuler la décision du juge-arbitre et de lui renvoyer l'affaire pour nouvelle décision par ce motif que la période de référence applicable à la requérante était la période de cinquante-deux semaines précédant immédiatement sa demande faite le 6 novembre 1979, et que durant cette période, la requérante justifiait du total de vingt semaines d'emploi assurable requis par la Loi.

Pour ce qui est des dépens, la Règle 1408 porte:

Règle 1408. Il n'y aura pas de dépens entre parties à une demande, à moins que la Cour, à sa discrétion, ne l'ordonne pour une raison spéciale.

Des Règles similaires, savoir les Règles 1505 et 1312, prévoient les dépens des renvois prévus au paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* et les appels formés conformément à la loi, devant la Cour contre les décisions de tribunaux administratifs fédéraux. Cette Règle, qui déroge au principe général qui veut, en matière d'appels formés contre les décisions de la Division de première instance, que les dépens suivent l'issue de la cause, à moins

who is adversely affected by the decision of a federal administrative tribunal the right to challenge the decision in this Court without running the risk of being ruined by costs if he loses. The Court has on occasion awarded costs where it was of the opinion that the proceeding in the Court was so forlorn that bringing it was an abuse of the process or where an application was so plainly well founded that it should not have been resisted. The impecuniosity of a party, however, has not been regarded as a special reason, within the meaning of the Rule, and in my opinion it should not be regarded as a special reason for awarding costs in the present case.

* * *

HEALD J.: I concur.

* * *

HYDE D.J.: I concur.

qu'il n'existe des raisons pour en priver la partie qui a gain de cause, vise à assurer à quiconque est défavorablement touché par la décision d'un tribunal administratif fédéral le droit de la contester devant cette Cour sans courir le risque d'être ruiné par les dépens s'il perd sa cause. La Cour a alloué à l'occasion des dépens lorsqu'elle estimait que l'action devant la Cour était si désespérée que l'introduction en constituait un abus de procédures ou lorsqu'une demande était si manifestement fondée que la partie adverse n'aurait pas dû y défendre. Le manque d'argent d'une partie n'a jamais été considéré comme une raison spéciale au sens de la Règle, et à mon avis, il ne doit pas être considéré en l'espèce comme une raison spéciale pour l'allocation des dépens.

* * *

LE JUGE HEALD: Je souscris aux motifs ci-dessus.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Je souscris aux motifs ci-dessus.