

A-1063-87

A-1063-87

**Alphonse Caron et al. (Applicants)**

v.

**Canada Employment and Immigration Commission (Respondent)**

and

**Deputy Attorney General of Canada (Mis-en-cause)**

INDEXED AS: CARON V. CANADA (CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION)

Court of Appeal, Marceau, Hugessen and Desjardins JJ.—Montréal, June 6 and July 12, 1988.

*Unemployment insurance — Labour disputes — Meaning of “termination of stoppage of work” in Unemployment Insurance Act, 1971, s. 44(1)(a) — Whether recent Supreme Court of Canada decisions disapproving Court’s interpretation of s. 44(1)(b) and (2)(a) requiring Court to re-examine interpretation of s. 44(1)(a) — Whether interpretation of “termination of stoppage of work” as when work largely resumed at variance with text of statute — Discussion of principles (1) requiring preservation of government neutrality in labour disputes and (2) avoiding inequity if employer required to finance strike.*

This was an application to set aside an Umpire’s decision as to the date on which a work stoppage ended. Paragraph 44(1)(a) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* disqualifies a claimant who has lost his employment as a result of a work stoppage until the termination of the stoppage of work. The applicants lost their employment on March 3, 1986 when they were locked out. On March 29 a new agreement was signed and many of the employees were recalled. However, April 26 was the termination date chosen by the Board of Referees and approved by the Umpire. The Umpire found that operations at a large aluminum factory could resume only gradually and held that the end of a work stoppage did not have to coincide with settlement of the labour dispute which caused it. That was how subsection 44(1) has hitherto been interpreted. The applicants asked the Court to reconsider this thinking in light of the recent Supreme Court of Canada decisions in *Abrahams* and *Hills*.

*Held* (Marceau J. dissenting): the application should be allowed.

*Per* Hugessen and Desjardins JJ.: The past interpretation of subsection 44(1), while logical, was not consistent with the legislation. The “stoppage of work” referred to in paragraph 44(1)(a) is not the same thing as the loss of employment caused to a claimant. Subsection 44(1) deals with a chain of causation: the labour dispute, which causes first, a work stoppage and

**Alphonse Caron et autres (requérants)**

c.

**Commission de l’Emploi et de l’Immigration du Canada (intimée)**

et

**Sous-procureur général du Canada (mis-en-cause)**

RÉPERTORIÉ: CARON c. CANADA (COMMISSION DE L’EMPLOI ET DE L’IMMIGRATION DU CANADA)

Cour d’appel, juges Marceau, Hugessen et Desjardins—Montréal, 6 juin et 12 juillet 1988.

*Assurance-chômage — Conflits collectifs — Sens de l’expression «fin de l’arrêt de travail» à l’art. 44(1)a de la Loi de 1971 sur l’assurance-chômage — Il s’agit de savoir si les décisions récentes de la Cour suprême du Canada, condamnant l’interprétation que la Cour fédérale a donnée à l’art. 44(1)b et (2)a exige de la Cour qu’elle remette en question son interprétation de l’art. 44(1)a — Il s’agit de savoir si l’interprétation de l’expression «fin de l’arrêt de travail» comme signifiant lorsque le travail a repris en grande partie contredit le texte de la Loi — Étude des principes voulant (1) que soit préservée la neutralité de l’État dans les conflits collectifs et (2) qu’un employeur ne soit pas obligé de financer une grève.*

Il s’agissait d’une demande d’annulation d’une décision du juge-arbitre au sujet de la date à laquelle a pris fin un arrêt de travail. L’alinéa 44(1)a de la *Loi de 1971 sur l’assurance-chômage* rend inadmissible au bénéfice des prestations d’assurance-chômage le prestataire qui a perdu son emploi à la suite d’un arrêt de travail jusqu’à la fin de cet arrêt de travail. Les requérants ont perdu leur emploi le 3 mars 1986 lorsque leur employeur a décrété un lockout. Une nouvelle convention a été signée le 29 mars, et un grand nombre d’employés ont été rappelés au travail. Toutefois, c’est la date du 26 avril qui a été choisie par le conseil arbitral comme date de la fin de l’arrêt de travail et qui a été confirmée à cet effet par le juge-arbitre. Celui-ci a jugé que le fonctionnement d’une importante aluminerie ne pouvait reprendre que graduellement, et il a statué qu’il n’était pas obligatoire que la fin d’un arrêt de travail coïncide avec le règlement du conflit collectif qui en a été la cause. C’est ainsi que le paragraphe 44(1) a été interprété jusqu’ici. Les requérants ont demandé à la Cour de reconsidérer cette façon de voir à la lumière des arrêts rendus récemment par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Abrahams* et *Hills*.

*Arrêt* (le juge Marceau dissident): la demande devrait être accueillie.

Les juges Hugessen et Desjardins: L’ancienne interprétation du paragraphe 44(1), bien que logique, n’était pas conforme à la Loi. L’«arrêt de travail» visé à l’alinéa 44(1)a n’est pas la même chose que la perte d’emploi qu’il cause chez le prestataire. Le paragraphe 44(1) parle d’une chaîne de causalité: le conflit collectif, qui entraîne premièrement un arrêt de travail

second, loss of employment. The dispute and work stoppage involve a group, but the loss of employment relates to the individual. Not all employees necessarily return to work when the work stoppage ends. While a work stoppage always results from the lack of intent of one of the parties to a service contract to perform it, loss of employment is independent of intent. Thus, a work stoppage attributable to a labour dispute cannot continue in being after the parties have indicated a desire to resume performance of their contracts and have in fact resumed performance. If the resumption of work takes place gradually, the last ones recalled to work continue to be without employment because of a work stoppage attributable to a labour dispute. However, they will no longer be disqualified from receiving unemployment insurance benefits because the work stoppage resulting from a labour dispute has terminated. This is in keeping with the purpose of the Act: to provide benefits for those who are involuntarily unemployed.

Once a labour dispute has ended, the two principles generally invoked in interpreting section 44—preserving government neutrality in a labour dispute and avoiding requiring an employer to finance a strike—no longer apply. The Act resumes its function of providing benefits to a person who is involuntarily unemployed.

*Per Marceau J. (dissenting):* The Supreme Court of Canada decisions in *Hills* and *Abrahams* did not require the Federal Court to revise its interpretation of “termination of the stoppage of work”. The existing interpretation of paragraph 44(1)(a) was well founded.

In speaking of the misuse of unemployment insurance funds, the concern is to avoid a misuse of funds intended to assist workers who are unable to immediately replace employment they have lost, not to compensate employees who are receiving no wages because they have chosen to be unemployed directly (strike) or indirectly (lockout). The requirement of government neutrality is to allow the interplay of economic forces to determine the outcome of labour disputes. If the parties themselves are not required to bear the costs of using strikes and lockouts, the principle that the parties are equal and independent would be undermined. The parties must have been aware that the impossibility of an immediate return to work would be a consequence of the initial stoppage of work, and was an integral part of the effects of the strike or lockout, and must have agreed to it.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Convention Concerning Minimum Standards of Social Security*, 28 June 1952, (1955), 210 U.N.T.S. 131, art. 69(i).  
*Convention on Unemployment Insurance*, 23 June 1934, (1949), 40 U.N.T.S. 45, art. 10(2)(a).  
*European Code of Social Security*, 16 April 1968, (1968), 648 U.N.T.S. 235, art. 68(i).  
*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. 44, 58(f).

et deuxièmement une perte d'emploi. Le conflit et l'arrêt de travail concernent un groupe, mais la perte d'emploi se rapporte à l'individu. Les employés ne retournent pas nécessairement tous au travail lorsque prend fin l'arrêt de travail. Tandis qu'un arrêt de travail provient toujours du fait que l'une des parties au contrat de louage de services ne veut pas l'exécuter, la perte d'emploi est un phénomène indépendant de la volonté. Par conséquent, un arrêt de travail dû à un conflit collectif ne peut pas subsister après le moment où les parties ont manifesté le désir de recommencer l'exécution de leurs contrats de louage de services et ont, de fait, recommencé cette exécution. Si la reprise des travaux s'effectue graduellement, les derniers rappelés au travail continuent de subir une perte de leur emploi du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif. Toutefois, leur inadmissibilité aux prestations d'assurance-chômage cesse parce que l'arrêt de travail résultant d'un conflit collectif a pris fin. Cela est conforme au but de la Loi: fournir des prestations aux personnes qui se trouvent involontairement sans emploi.

Une fois qu'un conflit collectif a pris fin, les deux principes invoqués généralement pour interpréter l'article 44—préserver la neutralité de l'État dans un conflit collectif et éviter de demander à un employeur de financer une grève—ne s'appliquent plus. La Loi reprend son rôle, qui est de fournir des prestations à une personne qui se trouve involontairement sans emploi.

Le juge Marceau (dissent): Les arrêts rendus par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Hills* et *Abrahams* n'exigent pas de la Cour fédérale qu'elle remette en question l'interprétation qu'elle a donnée de l'expression «fin de l'arrêt de travail». L'interprétation actuelle de l'alinéa 44(1)a) était bien fondée.

Quand on parle de mauvaise utilisation des fonds d'assurance-chômage, on cherche à éviter un détournement possible de fonds destinés à assister des travailleurs incapables de remplacer immédiatement l'emploi qu'ils ont perdu et non à indemniser des employés qui sont sans salaire parce qu'ils ont choisi directement (grève) ou indirectement (lockout) de l'être. L'exigence de la neutralité de l'État vise à permettre que le jeu des forces économiques préside à la solution des conflits collectifs. Si les parties elles-mêmes n'étaient pas tenues de supporter les coûts du recours aux grèves et aux lockouts, cela saperait le principe de l'égalité et de l'autonomie des parties. Les parties ont dû se rendre compte que l'impossibilité d'un retour immédiat au travail serait une conséquence de l'arrêt de travail initial et faisait partie intégrante des effets de la grève ou du lockout, et elles l'ont nécessairement accepté.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Code européen de sécurité sociale*, 16 avril 1968, (1968), 648 U.N.T.S. 235, Art. 68(i).  
*Convention de 1952 sur la norme minimum de la sécurité sociale*, 28 juin 1952, (1955), 210 U.N.T.S. 131, Art. 69(i).  
*Convention sur l'assurance-chômage*, 23 juin 1934, (1949), 40 U.N.T.S. 45, Art. 10(2)a).  
*Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 44, 58(f).  
*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## CONSIDERED:

*Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2; *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513; (1988), 84 N.R. 86; *Canada (Attorney General) v. Valois*, [1986] 2 S.C.R. 439.

## REFERRED TO:

*Létourneau v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1986] 2 F.C. 82; 17 C.L.L.C. 12,056 (C.A.); *Hurren v. Canada (Attorney General)* (1986), 69 N.R. 117 (F.C.A.).

## AUTHORS CITED

Hickling, M. A. "Labour Disputes and Disentitlements to Benefits" *Unemployment Insurance*, 1983.  
International Labour Organization *Unemployment Insurance Schemes* Geneva, ILO 1955.  
Shadur, Milton I. "Unemployment Benefits and the 'Labour Dispute' Disqualification" (1950), 17 *U. Chicago L. Rev.* 294.

## COUNSEL:

*Guy Martin* for applicants.  
*Guy LeBlanc* for respondent and mis-en-cause.

## SOLICITORS:

*Sauvé, Ménard et Associés*, Montréal, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent and mis-en-cause.

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

MARCEAU J. (*dissenting*): I regret, but I am unable to dispose of this application by subscribing to the approach taken by my fellow judges and concurring in their point of view. With respect, it seems to me that the meaning they are seeking to give to paragraph 44(1)(a) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48]—a provision with such wide practical effect—is not only contrary to the well-established precedents of this Court but cannot be justified by analysis of the legislation itself.

I should say clearly at the outset that I find it hard to see how these two recent judgments of the

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2; *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; (1988), 84 N.R. 86; *Canada (Procureur général) c. Valois*, [1986] 2 R.C.S. 439.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Létourneau c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1986] 2 C.F. 82; 17 C.L.L.C. 12,056 (C.A.); *Hurren c. Canada (Procureur général)* (1986), 69 N.R. 117 (C.A.F.).

## DOCTRINE

Bureau international du travail *Les systèmes d'assurance-chômage*, Genève, B.I.T. 1955.  
Hickling, M. A. «Labour Disputes and Disentitlements to Benefits» *Unemployment Insurance*, 1983.  
Shadur, Milton I. «Unemployment Benefits and the "Labour Dispute" Disqualification» (1950), 17 *U. Chicago L. Rev.* 294.

## AVOCATS:

*Guy Martin* pour les requérants.  
*Guy LeBlanc* pour l'intimée et le mis-en-cause.

## PROCUREURS:

*Sauvé, Ménard et Associés*, Montréal, pour les requérants.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée et le mis-en-cause.

*Voici les motifs du jugement rendu en français par*

LE JUGE MARCEAU (*dissident*): Je regrette, mais il ne m'est pas possible de disposer de cette demande en m'associant à la démarche de mes collègues et en concourant à leur point de vue. Il me semble, je le dis avec déférence, que le sens qu'ils cherchent à attribuer à l'alinéa a) du paragraphe 44(1) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, chap. 48], cette disposition de portée pratique si considérable, est non seulement contraire à la jurisprudence fermement établie de cette Cour, mais ne saurait trouver justification dans l'analyse du texte législatif lui-même.

Il me faut bien dire au départ que j'ai peine à voir comment ces deux arrêts récents de la Cour

Supreme Court in *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2 and *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513; (1988), 84 N.R. 86, well-known and celebrated as they may have become with lawyers, could be seen as calling for a re-evaluation of the solutions which this Court has given to the various problems of interpretation and application raised by the provisions of section 44. I think that from the outset the Judges of this Court solved the problems of interpreting the rules giving effect to our unemployment insurance system in the manner suggested by *Abrahams*, by favouring the insured whenever possible, and that they have also always been fully aware of the special reasons of social policy which led to the adoption of particular rules in the case of labour disputes, reasons referred to in *Hills*. In those two cases the Supreme Court undoubtedly disapproved the conclusions of this Court as to the content of the good faith requirement mentioned in paragraph 44(1)(b)<sup>1</sup> (*Abrahams*), and as to the meaning to be given to the verb "financing" in paragraph 44(2)(a)<sup>2</sup> (*Hills*), but on each occasion it did so after it was persuaded that these conclusions which it was to revise were not clearly required by the language of the Act. I do not feel that this Court is similarly forced to revise its own conclusions, and in particular I do not think that the positions taken on interpretation of the phrase "termination of the stoppage of work" in paragraph 44(1)(a), which is at issue here, can themselves be overturned in this way.

One must clearly bear in mind the wording of subsection 44(1) and paragraph 44(1)(a):

44. (1) A claimant who has lost his employment by reason of a stoppage of work attributable to a labour dispute at the

<sup>1</sup> 44. (1) ...

(b) he become *bona fide* employed elsewhere in the occupation that the usually follows ...

<sup>2</sup> 44. ...

(2) Subsection (1) is not applicable if a claimant proves that

(a) he is not participating in or financing or directly interested in the labour dispute that cause the stoppage of work; and ...

suprême dans *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2 et *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; (1988), 84 N.R. 86, aussi connus et célèbres qu'ils soient devenus chez les plaideurs, pourraient être vus comme requérant une remise en question des solutions que cette Cour a apportées aux divers problèmes de compréhension et d'application que les prescriptions de cet article 44 ont pu soulever. Je crois en effet que les juges de cette Cour ont été portés dès le début à résoudre les difficultés d'interprétation des règles de mise-en-œuvre de notre système d'assurance-chômage dans l'esprit que préconise l'arrêt *Abrahams*, soit en favorisant autant que possible les assurés, et qu'ils ont par ailleurs toujours été pleinement conscients des motifs spéciaux de politique sociale qui avaient conduit à l'adoption de règles particulières en cas de conflits ouvriers, motifs que rappelle l'arrêt *Hills*. Sans doute la Cour suprême a-t-elle, dans les deux arrêts, désapprouvé les conclusions de cette Cour quant au contenu de l'exigence de la bonne foi dont parle l'alinéa 44(1)(b)<sup>1</sup> (arrêt *Abrahams*), et quant au sens à donner au verbe «financer» à l'alinéa 44(2)(a)<sup>2</sup> (arrêt *Hills*), mais elle l'a fait à chaque fois après s'être convaincue que ces conclusions, qu'elle devait réviser, n'étaient pas clairement imposées par les termes de la Loi. Je ne crois pas que cette Cour soit de la même manière appelée à réviser ses propres conclusions et surtout je ne pense pas que les positions acquises quant à l'interprétation de l'expression «fin de l'arrêt de travail» de l'alinéa 44(1)(a), ce dont il est question ici, puissent en elles-mêmes être pareillement mises de côté.

Il faut avoir bien présent à l'esprit le texte du paragraphe 44(1) et de l'alinéa 44(1)(a):

44. (1) Un prestataire qui a perdu son emploi du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif à l'usine, à l'atelier ou

<sup>1</sup> 44. (1) ...

b) son engagement de bonne foi à un emploi exercé ailleurs dans le cadre de l'occupation qui est habituellement la sienne, ...

<sup>2</sup> 44. ...

(2) Le paragraphe (1) n'est pas applicable si le prestataire prouve

a) qu'il ne participe pas au conflit collectif qui a causé l'arrêt du travail, qu'il ne le finance pas et qu'il n'y est pas directement intéressé; et ...

factory, workshop or other premises at which he was employed is not entitled to receive benefit until

(a) the termination of the stoppage of work . . .

This Court has until now always held that determining the time when a stoppage of work attributable to a labour dispute terminates within the meaning of paragraph 44(1)(a) raises a question of fact peculiar to each case, and that the fundamental disentitlement imposed by the provision may continue beyond the actual settlement of the labour dispute responsible for an insured becoming unemployed. It has always explained this approach as follows: there is no denying that in fact the termination of the work stoppage does not necessarily coincide with settlement of the dispute, as the employees' activities cannot always be resumed at once; if the legislator had intended that in law, on the contrary, the position should be otherwise and the date of termination of the work stoppage should always be that of the dispute settlement, he would have said so specifically. "Stoppage of work" and "labour dispute" are not interchangeable expressions. What the Act requires, the Court has said, is a determination of a transition point between the two stages of the period when the employee is out of work: the first, in which his being unemployed is attributable to and connected with the dispute, and when he is not entitled to benefits, and the second, when the continuance of his unemployed state results from decisions of the employer not imposed by the initial work stoppage itself, and when he is entitled to such benefits.

It is now suggested that these earlier decisions of the Court, though based on a valid premise corresponding to actual reality, are nevertheless at variance with the legislation as adopted; and this conclusion is based on an analysis of the provision which I think takes essentially the following form.

It is argued that the "stoppage of work" referred to in paragraph (a) is unquestionably the one mentioned in the basic rule, namely a "stoppage of work" that is not individual but concerted, collective, which is both effect and cause, the effect of the dispute and the cause of the loss of employment, the latter being all that involves and affects the employees as individuals. Seen in this way, it is said, the "stoppage of work" can only be

en tout autre local où il exerçait un emploi n'est pas admissible au bénéfice des prestations tant que ne s'est pas réalisée l'une des éventualités suivantes, à savoir:

a) la fin de l'arrêt du travail, . . .

<sup>a</sup> Cette Cour a jusqu'à maintenant toujours affirmé que la détermination du moment où un arrêt de travail dû à un conflit collectif prend fin au sens de l'alinéa a) du paragraphe 44(1) soulève une question de fait particulière à chaque espèce, <sup>b</sup> l'inadmissibilité de principe décrétée par la disposition pouvant se poursuivre au delà du règlement même du conflit collectif responsable de la «mise-en-chômage» d'un assuré. Elle s'en est d'ailleurs toujours expliquée de la même façon: on ne <sup>c</sup> saurait nier que, dans les faits, la fin de l'arrêt de travail ne coïncide pas nécessairement avec le règlement du conflit, la reprise des activités des employés ne pouvant toujours se faire subitement; <sup>d</sup> si le législateur avait voulu qu'au contraire, en droit, il en soit autrement et que la date de la fin de l'arrêt de travail soit toujours celle de la solution du conflit, il aurait utilisé les mots pour le dire. «Arrêt de travail» et «conflit collectif» ne sont pas des expressions interchangeables. Ce que la <sup>e</sup> Loi exige, a dit la Cour, c'est que soit déterminé le moment de passage entre les deux étapes de la période de temps où l'employé est sans travail: la première où son état de chômage est dû et rattaché <sup>f</sup> au conflit alors qu'il n'a pas droit aux bénéfices, la seconde où la continuation de son état de chômage vient de décisions de l'employeur non imposées par l'arrêt de travail initial lui-même, alors qu'il y a droit.

<sup>g</sup> L'on fait valoir maintenant que cette jurisprudence de la Cour, si elle peut se réclamer d'une prémisse valable au niveau de la réalité concrète, n'en contredit pas moins le texte de loi tel qu'adopté. Et l'on appuie l'affirmation sur une analyse <sup>h</sup> de la disposition qui se présente, je pense, en substance comme suit.

L'«arrêt de travail» auquel se réfère l'alinéa a) <sup>i</sup> est manifestement celui dont il est question à la règle de base, fait-on remarquer, soit un «arrêt de travail» non pas individuel, mais concerté, collectif, qui est à la fois effet et cause, effet du conflit et cause de la perte d'emploi, qui elle seule rejoint et <sup>j</sup> touche les employés individuellement. L'«arrêt de travail» vu ainsi, dit-on, ce ne peut être que la grève elle-même ou le lock-out, qui évidemment ne

the strike or lockout itself, which obviously cannot continue after the dispute has been settled. Then too, it is said, how can this collective "stoppage of work" continue when the employer has reopened its doors and, as here, many employees have gone back to work? What may continue after the dispute has been settled is not the "stoppage of work" caused by the dispute but the loss of employment of the insured parties which has been in turn caused by the stoppage of work.

With respect, I must question any reliance on such an analysis. First—and in my opinion the discrepancy is a serious one from an analytical standpoint—it is an analysis which makes no effort to explain why the legislator used the words "termination of the stoppage of work" rather than clearly saying, if he wanted to say so, "termination of the collective dispute" or "termination of the strike or lockout". Second, it is an analysis which gives the phrase "stoppage of work" the strict and limited meaning associated with the very action of stopping, a meaning which undoubtedly applies to a strike but hardly to a lockout, and which is very difficult to apply to a situation like the present one where the business finds some means of continuing to operate, in another way but at full production. Of course, the work stoppage in question is not limited to an employee since it is related to a labour dispute, but it is not the very action of stopping that is dealt with, it is the factual situation that results and which may be seen as the interruption, the disappearance of the tasks, the duties and the work of a number of employees, following a refusal by the employer to let them "come to work" or a refusal by the employees to continue providing their services, which leads to the loss of employment first of those involved and then of all employees who are consequently prevented from continuing with their duties. Of course also this "stoppage of work" is the result of a deliberate act by the employees or the employer, but while a deliberate act is sufficient for it to arise, it may very well be—and this is precisely the point—that a change of intent is not sufficient to terminate it, since the resumption of activities may temporarily be impossible. Finally, and most importantly, it is an analysis which takes for granted that the "stoppage of work" contemplated by the provision can only be general, entire, can only affect all or a major part of the employer's

saurait subsister par delà la solution du conflit. Comment d'ailleurs, ajoute-t-on, pourrait-on considérer que cet «arrêt de travail» collectif dure encore à un moment où le patron a rouvert ses portes et plusieurs employés sont, comme ici, rentrés au travail. Ce qui peut se poursuivre par delà la solution du conflit, ce n'est pas «l'arrêt de travail» que ce conflit a causé, ce sont les pertes d'emploi des assurés que l'arrêt de travail a lui-même à son tour causées.

Je me permets, avec déférence, de contester qu'on puisse s'en remettre à une telle analyse. D'abord,—et, étant sur le plan exégétique, la lacune à mon sens est sérieuse—c'est une analyse qui ne se préoccupe nullement d'expliquer pourquoi le législateur a utilisé les mots «fin de l'arrêt de travail» plutôt que de dire clairement, si c'était ce qu'il voulait dire, «fin du conflit collectif» ou «fin de la grève ou du lock-out». Ensuite, c'est une analyse qui attribue à l'expression «arrêt de travail» le sens strict et restreint lié à l'action même d'arrêter, un sens qui s'applique certes à la grève mais fort peu au lock-out et décidément mal à une situation comme ici où l'entreprise trouve le moyen de produire encore, autrement mais à plein rendement. Bien sûr, l'arrêt de travail dont il s'agit ne se limite pas à un employé puisqu'il se rattache à un conflit collectif, mais ce n'est pas l'action même d'arrêter que l'on vise, c'est la situation de fait qui en résulte et qui s'analyse en une interruption, une disparition de la tâche, de l'ouvrage, du travail d'un certain nombre d'employés, par suite du refus de l'employeur de laisser ces derniers «entrer à l'ouvrage» ou du refus de ces derniers de continuer à fournir leurs services, d'où les pertes d'emploi d'abord des employés impliqués puis de tous ceux empêchés par ricochet de poursuivre leur tâche. Bien sûr aussi, cet «arrêt de travail» est-il le résultat d'un acte de volonté émanant des employés ou de l'employeur, mais s'il suffit d'un acte de volonté pour qu'il survienne, il se peut fort bien—et c'est justement là le point—qu'un changement de volonté ne soit pas suffisant pour y mettre fin, la reprise des activités pouvant être temporairement impossible. Enfin et surtout, c'est une analyse qui prend pour acquis que «l'arrêt de travail» visé par la disposition ne peut être que global, entier, ne peut que toucher l'ensemble ou une grande partie de l'entreprise de l'employeur, oubliant qu'en fait le texte parle d'un arrêt de travail «à l'usine, à

business, forgetting that the provision actually speaks of a stoppage of work “at the factory, workshop or other premises at which [the insured] was employed . . .”.

Together with textual analysis of the legislation, it was also suggested that the line taken by the Court to date bears no relation to the reasons leading to imposition of the section 44 disentitlement, and indeed is even opposed to them. Essentially what is said, I think, is this. The objectives which the section 44 disentitlement seeks to attain are, as Chouinard J. pointed out in *Canada (Attorney General) v. Valois*, [1986] 2 S.C.R. 439, and as L'Heureux-Dubé J. reiterated in *Hills*, to ensure that the government remains neutral in a labour dispute and to prevent the unemployment insurance fund to which the employer contributes being used against him. These objectives are only valid during the dispute; once the labour dispute is over, the employer's interest has been protected, there is no further reason for government neutrality and the system designed to assist those who are involuntarily unemployed again becomes applicable. To maintain the disentitlement for employees who are ready to return to work once the dispute has been settled would simply be illogical and unwarranted.

Here again, I must take the liberty of disagreeing. The objectives sought by the disentitlement in section 44, a section which is not peculiar to Canada since its counterpart is apparently present in all unemployment insurance legislation,<sup>3</sup> are well known and have been repeated many times, but their application may perhaps not be understood by everyone in the same way. I at any rate do not understand them in the manner suggested by the reasoning I have just reviewed.

It is true that in speaking of the misuse of unemployment insurance funds it is often said that it would be wrong for the employer's contributions to be used against him, but I think this is only a

<sup>3</sup> In the 1934 *Convention on Unemployment Insurance*, 23 June 1934, (1949), 40 U.N.T.S. 45, it is art. 10(2)(a); in the 1952 *Convention Concerning Minimum Standards of Social Security*, 28 June 1952, (1955), 210 U.N.T.S. 131, it is art. 69(i); in the *European Code of Social Security*, 16 April 1968, (1968), 648 U.N.T.S. 235, it is art. 68(i); see also as to this the International Labour Organization publication, *Unemployment Insurance Schemes*, Geneva, ILO 1955, at pp. 131-136.

l'atelier ou en tout autre local où (l'assuré) exerçait un emploi».

<sup>a</sup> L'on fait valoir aussi, parallèlement à la critique de texte, que cette jurisprudence qui a été celle de la Cour jusqu'à maintenant ne pourrait d'aucune façon se réclamer des motifs qui ont incité à décréter l'inadmissibilité de l'article 44, voire même irait à leur rencontre. Essentiellement ce que l'on dit, je pense, est ceci. Les objectifs que cherche à réaliser l'inadmissibilité de l'article 44 sont, comme l'ont souligné le juge Chouinard dans *Canada (Procureur général) c. Valois*, [1986] 2 R.C.S. 439, et de nouveau madame le juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Hills*, d'assurer la neutralité de l'État face à un conflit de travail et d'éviter que le fonds d'assurance-chômage auquel contribue l'employeur ne serve à son détriment. Or, ces objectifs n'ont de valeur que pendant le conflit; dès que le conflit collectif a pris fin, l'intérêt de l'employeur est sauvegardé, la neutralité de l'État n'a plus sa raison d'être et le système qui vise à assister les gens involontairement en chômage reprend sa place. Maintenir l'inadmissibilité à l'égard d'employés qui, le conflit étant résolu, sont prêts à retourner au travail serait tout simplement illogique et sans fondement.

<sup>f</sup> On me permettra, ici encore, de contester. Les objectifs que poursuit l'inadmissibilité de l'article 44, un article qui n'a rien de particulier à nous puisqu'on en retrouve le pendant apparemment dans toutes les législations d'assurance-chômage<sup>3</sup>, sont bien connus et ont été bien des fois répétés, mais peut-être que leur portée n'est pas saisie par tous de la même manière. En tout cas je ne les comprends pas pour ma part comme le suggère le raisonnement que je viens de formuler.

Quand on parle de mauvaise utilisation des fonds d'assurance-chômage, il est vrai qu'on s'emploie souvent à évoquer le fait qu'il serait choquant que les cotisations de l'employeur servent contre

<sup>3</sup> Dans la *Convention sur l'assurance-chômage*, 23 juin 1934, (1949), 40 U.N.T.S. 45, c'est l'Art. 10(2)a); dans la *Convention de 1952 sur la norme minimum de la sécurité sociale*, 28 juin 1952, (1955), 210 U.N.T.S. 131, c'est l'Art. 69i); dans le *Code européen de sécurité sociale*, 16 avril 1968, (1968), 648 U.N.T.S. 235, c'est l'Art. 68i); voir aussi à ce sujet la Publication du Bureau international du travail, *Les systèmes d'assurance-chômage*, Genève, B.I.T. 1955 aux p. 131 à 136.

very superficial aspect which in any case is not necessarily persuasive as such, as it may not be the only case in which a taxpayer is called on to contribute to a fund that may eventually be used to his detriment. The concern is really I think, and rightly so, to avoid a possible misuse of funds that are intended strictly to assist workers who are unable to immediately replace the employment they have lost, not to compensate employees who are inactive and receiving no salary because they have chosen to be so directly (a strike) or indirectly (a lockout). In speaking of the requirement of government neutrality we are again, undoubtedly for the sake of emphasis, using an expression which is open to misinterpretation. What is in question is not the fear of direct or indirect intervention by the government in a labour dispute that may result in a solution to the dispute that is contrary to the interests of one or other of the parties. The intention is I think to avoid—and here again rightly in my opinion—interference with the interplay of economic forces which should determine the outcome of labour disputes. There is a cost to the employer and a cost to the employees in using these ultimate means of resolving labour disputes, the strike and the lockout, and the system implies and requires that these costs be borne by the opposing parties themselves, if not entirely then at least in the same proportion, otherwise the principle on which everything is based, that the parties involved are equal and independent, would be undermined.

If the nature of the section 44 disentitlement is really as I have just indicated, do the objectives of this legislation necessarily require that the disentitlement terminate when the dispute itself is settled, before a return to work has become possible?—Certainly not. Clearly the opposite is true. As the impossibility of an immediate return is simply a consequence of the initial stoppage of work, it is necessarily an integral part of the effects of the strike or the lockout. The parties could not have been unaware that this would be so when they decided to resort to their ultimate weapon against each other, and must necessarily have agreed to it. Paying unemployment insurance benefits to employees who are waiting to return to work is, first, using the unemployment insurance fund to compensate employees who are not unemployed

lui, mais je pense que ce n'est là qu'une donnée fort superficielle et d'ailleurs en elle-même plus ou moins convaincante, car ce ne serait pas la seule hypothèse où un contribuable est appelé à fournir à un fonds susceptible éventuellement de servir à son détriment. Ce qu'on cherche à éviter, je pense, et à mon avis avec raison, c'est un détournement possible de fonds destinés strictement à assister des travailleurs incapables de remplacer immédiatement l'emploi qu'ils ont perdu et non à indemniser des employés qui sont inactifs et sans salaire parce qu'ils ont directement (grève) ou indirectement (lock-out) choisi de l'être. Quand on parle, d'autre part, d'exigence de neutralité de l'État, on utilise encore là, pour mieux frapper sans doute, une expression qui peut prêter à faux. Ce qui est en cause ce n'est pas la crainte d'une intervention directe ou indirecte de l'État dans le cours d'un différend ouvrier susceptible de susciter une solution du conflit au détriment de l'une ou de l'autre des parties en présence. Ce qu'on ne veut pas, je pense—et là encore il me semble avec raison—c'est que le jeu des forces économiques devant présider à la solution des conflits ouvriers soit faussé. Il y a un coût pour l'employeur et un coût pour les employés dans l'utilisation de ces moyens ultimes de solution des conflits de travail que sont la grève et le lock-out, et le système implique et exige que ces coûts soient supportés par les opposants eux-mêmes, sinon intégralement du moins dans une même proportion, sans quoi le principe sur lequel tout repose, celui d'égalité et d'autonomie des parties en présence, serait trahi.

Si l'inadmissibilité de l'article 44 s'explique vraiment comme je viens de dire, les préoccupations qui sont en cause exigent-elles que cette inadmissibilité prenne nécessairement fin dès la solution du conflit même avant que le retour au travail ne soit devenu possible? Bien sûr que non. C'est l'inverse manifestement qui s'impose. L'impossibilité de retour immédiat étant une pure conséquence de l'arrêt de travail initial, elle fait nécessairement partie intégrante des effets de la grève ou du lock-out. Les parties ne pouvaient pas ne pas se rendre compte qu'il en serait ainsi au moment où elles ont décidé d'avoir recours à leur arme réciproque ultime et elles l'ont nécessairement accepté. Verser des prestations d'assurance-chômage aux employés qui attendent le retour au travail, c'est d'une part utiliser le fonds d'assurance-chômage

without intending and accepting that result in advance, and second—even more seriously—it is releasing employees from part of the “cost” of the strike or lockout without giving similar treatment to the employer in terms of its “lost earnings” or the hardship it will suffer.

That is why I feel that the established jurisprudence of this Court interpreting paragraph 44(1)(a) is well founded and should not be revised. As the subject decision is in all respects in accordance with that jurisprudence, I would affirm it and dismiss the application.

\* \* \*

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

HUGESSEN AND DESJARDINS JJ.: This is an application pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*<sup>4</sup> to review and set aside a decision of an Umpire, which held that the end of the work stoppage arising from the dispute between the Reynolds company in Baie-Comeau and the union representing its employees took place on April 26, 1986. That finding, by the operation of paragraph 44(1)(a) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*,<sup>5</sup> resulted in the applicants not being eligible for unemployment insurance benefits before that date.

The applicants had lost their employment on March 3, 1986, when the employer ordered a lockout. On March 29 a new agreement was signed together with a memorandum governing the return to work. On the same day 970 employees were recalled (out of a total of 1,430) and agreed to return to work.

The date of April 26, 1986 was selected by the Board of Referees because it was then that “a significant level of production (71%) had been reached and 90% of the employees had been recalled” (Appeal Case, page 158). The Umpire whose decision is at issue approved this approach. He said the following:

<sup>4</sup> R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

<sup>5</sup> S.C. 1970-71-72, c. 48.

pour indemniser des employés qui ne sont pas sans travail sans l'avoir voulu et accepté d'avance, et d'autre part—et bien plus grave encore—c'est libérer les employés d'une partie du «coût» de la grève ou du lock-out sans en faire autant pour l'employeur quant à son «manque à gagner» ou aux inconvénients qu'il doit subir.

Voilà donc les raisons qui me font penser que la jurisprudence de cette Cour quant à l'interprétation de l'alinéa 44(1)a) est pleinement fondée et qu'il ne convient pas de la remettre en question. Comme la décision attaquée est en tous points dans la ligne de cette jurisprudence, je la confirme et rejetterais la demande.

\* \* \*

*Voici les motifs du jugement rendu en français par*

LES JUGES HUGESSEN ET DESJARDINS: Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation faite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>4</sup> à l'égard d'une décision du juge-arbitre qui a décidé que la fin de l'arrêt du travail relatif au conflit entre la Société Reynolds à Baie Comeau et le syndicat qui représente ses employés a eu lieu le 26 avril 1986. Cette détermination, par l'application de l'alinéa 44(1)a) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*<sup>5</sup>, avait comme conséquence que les requérants n'étaient pas admissibles aux bénéfiques des prestations d'assurance-chômage avant cette dernière date.

Les requérants avaient perdu leurs emplois le 3 mars 1986, alors que l'employeur a décrété un lockout. Le 29 mars une nouvelle convention fut signée de même qu'un protocole de retour au travail. Le même jour, 970 employés (sur un total de 1 430) furent rappelés et acceptèrent de rentrer au travail.

La date du 26 avril 1986 avait été choisie par le conseil arbitral parce qu'elle marquait le moment où «il y a eu une production appréciable (71%) et un rappel des employés de 90%» (Dossier d'appel, page 158). Pour sa part le juge-arbitre, dont la décision est attaquée, a confirmé cette façon de voir. Il s'est exprimé ainsi:

<sup>4</sup> S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10.

<sup>5</sup> S.C. 1970-71-72, chap. 48.

It is not always easy to determine just when a work stoppage ends. Precedent has used the formula of 85% of production volume and the number of employees who have returned to work as a good measure of this, but there is no magic percentage. There is no rule of law that a work stoppage only terminates at the very moment when a certain percentage has been reached. There also is no rule of law that the end of a work stoppage has to coincide with settlement of the labour dispute which caused it. The board must take into account all relevant factors presented to it, information on the gradual return of employees, arguments by the union and the employer and all the essential points involved. In the instant case the documents in the record and the transcript of testimony indicate clearly that (as may well be imagined) a large aluminium plant cannot resume operations all at once. The board could not disregard the employer's statement that operations could only resume gradually, as the plant's five tanks could not be put into operation simultaneously. Further, it was not shown that the company had unnecessarily delayed the resumption of work.

In conclusion, for the reasons indicated above, I cannot accept counsel for the claimant's argument that the date on which the work stoppage ends automatically has to be the date the labour dispute ends. The board analysed the evidence and set the date at less than a month after the dispute ended, which I do not feel is unreasonable in the circumstances. I therefore cannot find that the board of referees made a decision vitiated by an error of law or made an erroneous finding of fact. (Appeal Case, pages 192 and 193.)

There is no doubt that the Umpire's decision was consistent with the precedents set by other umpires and in some cases affirmed by this Court. However, the applicants are asking the Court to reconsider these precedents in light of the judgments of the Supreme Court of Canada in *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2; and *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513; (1988), 84 N.R. 86. Not without hesitation, and for the following reasons, we have decided that we must accede to this request.

Subsection 44(1) of the Act disqualifies a claimant who has lost his employment by reason of a stoppage of work at his workplace; paragraph 44(1)(a) provides that this disqualification ceases when the work stoppage terminates. The text is as follows:

44. (1) A claimant who has lost his employment by reason of a stoppage of work attributable to a labour dispute at the factory, workshop or other premises at which he was employed is not entitled to receive benefit until

Il n'est pas toujours facile de déterminer avec précision la fin exacte d'un arrêt de travail. La jurisprudence avait consacré la formule de 85% du volume de production et du nombre d'employés retournés au travail comme étant une mesure utile à cette détermination, mais il n'y a pas de pourcentage magique.

a Il n'y a aucune règle de droit à l'effet qu'un arrêt de travail ne prenne fin qu'au moment précis ou un certain pourcentage a été atteint. Il n'existe pas non plus de règle de droit à l'effet que la fin de l'arrêt de travail doive coïncider avec le règlement du conflit collectif qui l'a causé. Le conseil doit tenir compte de tous les éléments pertinents qui lui ont été présentée, des informations relatives au retour progressif des employés, des prétentions de la partie syndicale et de la partie patronale et de tous les éléments essentiels qui s'y rapportent. En l'espèce, les documents au dossier ainsi que la transcription des témoignages démontrent clairement (ce que l'on peut facilement deviner) qu'une importante aluminerie ne peut repartir tout de go. Le conseil ne pouvait rejeter l'affirmation de l'employeur à l'effet que la reprise des activités devait s'effectuer progressivement, attendu qu'on ne peut mettre en opération les cinq cuves de l'aluminerie en même temps. D'ailleurs il n'a pas été démontré que la compagnie aurait indûment ralenti la reprise des travaux.

d En conclusion, pour les raisons que j'ai exposées plus haut, je ne peux accepter la prétention du procureur du prestataire à l'effet que la date de la fin de l'arrêt de travail doive automatiquement être la date de la fin du conflit collectif. Le conseil a analysé la preuve et a fixé la date à moins d'un mois après la fin du conflit, ce qui ne m'apparaît pas déraisonnable dans les circonstances. En conséquence je ne peux trouver que le conseil arbitral a rendu une décision entachée d'une erreur de droit ou a tiré une conclusion de fait erronée. (Dossier d'appel, pages 192 et 193.)

f Il ne fait aucun doute que la décision du juge-arbitre était conforme à la jurisprudence établie par d'autres juges-arbitres et confirmée dans certains cas par cette Cour. Les requérants nous demandent toutefois de reconsidérer cette jurisprudence à la lumière des arrêts de la Cour suprême du Canada dans *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2; et *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; (1988), 84 N.R. 86. Non sans hésitation, et pour les raisons qui suivent, nous avons décidé que nous nous devons d'accéder à cette demande.

Le paragraphe 44(1) de la Loi décrète l'inadmissibilité du prestataire qui perd son emploi du fait d'un arrêt de travail à son lieu de travail; l'alinéa 44(1)a), pour sa part, stipule que cette inadmissibilité cesse au moment de la fin de l'arrêt de travail. En voici le texte:

44. (1) Un prestataire qui a perdu son emploi du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif à l'usine, à l'atelier ou en tout autre local où il exerçait un emploi n'est pas admissible au bénéfice des prestations tant que ne s'est pas réalisée l'une des éventualités suivantes, à savoir:

(a) the termination of the stoppage of work, . . .

[The French text indeed speaks first of an "*arrêt de travail*" and then of "*la fin de l'arrêt du travail*". The English text speaks of a "stoppage of work" in both places. We do not feel that this difference has any effect on the meaning that should be given to the provision and, for the sake of consistency, we will henceforth use the phrase "*arrêt de travail*" exclusively.]

The term "labour dispute" is defined in subsection 44(4) of the Act. Additionally, though empowered to do so by paragraph 58(f), the Commission has never issued any regulation defining when a work stoppage begins and ends.

The interpretation hitherto given to subsection 44(1) has rested primarily on the proposition that an effect (the work stoppage) can subsist even after its cause has ceased. Accordingly, it is argued, the end of the labour dispute is not the determining factor and instead one should see when, on the facts of each case, work has largely resumed. The logic of the premise is unimpeachable. In our view, however, and with respect for the contrary opinion, the conclusion is at variance with the text of the statute. How can it be said that there is still an "*arrêt de travail*" (the English word "stoppage" seems even stronger) when on the one hand, the employer has agreed to call its employees back to work, and on the other hand the latter have agreed to return and have in fact returned to work, at least in part? The facts of the case at bar are a striking illustration of this: if there was still a work stoppage at the Reynolds company's operations on March 29, 1986, then what were the 970 people who returned on that date doing?

In our opinion it is clear that the work stoppage mentioned in paragraph 44(1)(a) is the same as that mentioned in the introductory words of the subsection, that is, a work stoppage attributable to a labour dispute. However, it is not the same thing as the loss of employment caused to a claimant. In other words, subsection 44(1) does not deal only with one cause, the labour dispute, and one effect, the work stoppage, but with a chain of causation: the first cause, the labour dispute, is followed by an initial effect, the work stoppage, which in turn becomes the cause of a second effect, the claim-

a) la fin de l'arrêt du travail, . . .

[Le texte français parle bien, dans un premier temps, d'un «*arrêt de travail*» et, dans un second temps, de «*la fin de l'arrêt du travail*». Le texte anglais aux deux endroits parle de «*stoppage of work*». Nous ne croyons pas que cette différence ait un impact sur le sens à donner au texte et, pour fins de concordance, nous emploierons dorénavant l'expression «*arrêt de travail*» exclusivement.]

Le terme «*conflit collectif*» est défini au paragraphe 44(4) de la Loi. D'autre part, la Commission, bien qu'habilitée à le faire par l'alinéa 58f), n'a jamais établi de règlement pour définir le début et la fin d'un arrêt de travail.

L'interprétation jusqu'à maintenant donnée au paragraphe 44(1) a insisté surtout sur la proposition qu'un effet (l'arrêt de travail) peut subsister même après que sa cause a fini d'exister. De là, a-t-on argumenté, la fin du conflit collectif n'est pas l'élément déterminant et il faut plutôt voir quand, dans les faits de chaque espèce, les travaux ont substantiellement repris. La logique de la prémisses est inattaquable. À notre avis, toutefois, et avec égards pour l'opinion contraire, la conclusion fait violence au texte législatif. Comment peut-on dire qu'il y a encore arrêt de travail (le mot anglais, «*stoppage*», nous paraît même plus fort) alors que, d'une part, l'employeur accepte de rappler ses employés au travail et, d'autre part, ces derniers ont accepté d'entrer et en fait sont entrés, au moins en partie, au travail? Les faits de la présente affaire sont éloquentes à cet égard; s'il y avait encore arrêt de travail chez la Société Reynolds le 29 mars 1986, que faisaient alors les 970 personnes qui sont entrées ce jour-là?

Il est certain, à notre sens, que l'arrêt de travail dont parle l'alinéa 44(1)a) est le même que celui que mentionne la partie introductive, c'est-à-dire l'arrêt de travail dû à un conflit collectif. Il n'est pas, pourtant, la même chose que la perte d'emploi qu'il cause chez le prestataire. En d'autres termes, le paragraphe 44(1) ne parle pas seulement d'une cause, le conflit collectif, et d'un effet, l'arrêt de travail, mais plutôt d'une chaîne de causalité; la première cause, le conflit collectif, est suivi d'un premier effet, l'arrêt de travail, qui lui devient à son tour la cause d'un second effet, la perte de

ant's loss of employment. The first cause by definition involves a group. The first effect, the work stoppage, also involves a group: it affects several employees, usually nowadays all members of the same bargaining unit. The loss of employment, by comparison, is always individual, peculiar to each claimant who as a consequence of the work stoppage no longer has "his" employment. Even though the general stoppage has ended, it often happens that some or indeed several employees continue to suffer its consequences: they still do not have their jobs back.

However, what essentially characterizes the section 44 work stoppage and distinguishes it from the claimant's loss of employment is the aspect of "intent": a work stoppage due to a labour dispute always results from the fact that one or other of the parties to a contract of service does not wish to perform it. If it is the employer who feels this way, the stoppage is called a lockout; if it is the employees who refuse to provide their services, it is called a strike. In either case it is the lack of intent which is the essence of the work stoppage. The loss of employment, on the other hand, is a phenomenon completely independent of intent, which is capable of affecting both those directly involved in the work stoppage, the strikers or employees who are locked out, and those who are not in any way concerned but who have lost their employment as a result nevertheless.

In light of this analysis, we feel it cannot be said that a work stoppage attributable to a labour dispute can continue in being after the point at which the parties to the dispute have indicated a desire to resume performance of their contracts of service and have in fact resumed such performance. If, as in the case at bar, the resumption of work takes place gradually and in stages, the last ones recalled to work will continue to be without their employment because of a work stoppage attributable to a labour dispute until the time they are recalled; however, paragraph 44(1)(a) provides that their disqualification for unemployment insurance benefits ceases as soon as the work stoppage which is the cause of their being unemployed terminates, even if its effects continue to exist.

We feel that this approach is also consistent with the recent decisions of the Supreme Court of

l'emploi du prestataire. La première cause est, par définition, collective. Le premier effet, l'arrêt de travail, est collectif aussi; il touche plusieurs employés, généralement aujourd'hui tous membres d'une même unité de négociation. Par comparaison la perte d'emploi est toujours individuelle, propre à chaque prestataire qui n'a plus «son» emploi du fait de l'arrêt de travail. Même si l'arrêt général a pris fin, il arrive fréquemment que certains employés, voire plusieurs, continuent d'en souffrir les conséquences; ils n'ont donc pas encore repris leurs emplois.

Mais ce qui caractérise essentiellement l'arrêt de travail de l'article 44 et le distingue de la perte de l'emploi du prestataire est l'aspect «volonté»: un arrêt de travail dû à un conflit collectif provient toujours du fait que l'une ou l'autre des parties au contrat de louage de services ne veut pas l'exécuter. S'il s'agit de la partie patronale, on appelle l'arrêt un lockout; dans le cas où ce sont les employés qui refusent de fournir leurs services, on parle d'une grève. Dans l'un et l'autre cas c'est le manque de volonté qui constitue l'essence de l'arrêt de travail. La perte d'emploi, par contre, est un phénomène complètement indépendant de la volonté, qui est susceptible de toucher tant ceux qui sont directement impliqués dans l'arrêt de travail, les grévistes ou les employés qui font l'objet du lockout, que ceux qui n'y sont aucunement intéressés mais qui ont quand même perdu leurs emplois en conséquence.

Or, à la lumière de cette analyse, il nous semble impossible de soutenir qu'un arrêt de travail dû à un conflit collectif puisse subsister après le moment où les parties au conflit ont manifesté le désir de recommencer l'exécution de leurs contrats de louage de services et ont, en fait, recommencé cette exécution. Si, comme dans le cas présent, la reprise des travaux s'effectue graduellement et par étapes, les derniers rappelés au travail continuent de subir une perte de leur emploi du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif jusqu'au moment de leur rappel; toutefois l'alinéa 44(1)(a) décrète que leur inadmissibilité aux prestations d'assurance-chômage cesse dès que l'arrêt de travail qui est la cause de leur état de chômage aura pris fin et même si ses effets continuent d'exister.

Cette approche nous paraît également conforme à la jurisprudence récente de la Cour suprême du

Canada. In *Hills, supra*, L'Heureux-Dubé J. for the Court explained as follows the initial justification relied on by British and Canadian legislatures for the existence of provisions imposing a disqualification from benefits on employees involved in a labour dispute (at pages 537 S.C.R.; 113 N.R.):

The two principles generally invoked in the interpretation of s. 44 rest on the proposition that government neutrality should be preserved in a labour dispute and that it would be inequitable for an employer's contribution to the Unemployment Insurance fund to finance a strike against himself. Hickling [M.A. Hickling, *Labour Disputes and Unemployment Insurance Benefits in Canada and England* (1975)], at p. 1, puts it as follows:

The neutrality of the state is to be preserved, and funds to which employers are compelled to contribute are not to be used against them.

A short time before, the late Chouinard J., speaking for the Supreme Court of Canada, referred to the same two principles<sup>6</sup> in *Canada (Attorney General) v. Valois*, [1986] 2 S.C.R. 439, at page 444, this time citing M.A. Hickling, "Labour Disputes and Disentitlement to Benefits", in *Unemployment Insurance*, published in March 1983 by the Continuing Legal Education Society of British Columbia, at page 3.1.1:

The purpose of the unemployment insurance scheme as originally conceived was to afford protection to employees thrown out of work as a result of economic circumstances. It was not intended to compensate those who lost their employment through industrial misconduct; who left their job voluntarily or without just cause, or who were not available for employment. Hence the disqualifications under ss. 40 and 41 of the Unemployment Insurance Act.

Nor was it the intention of Parliament that the unemployment insurance fund to which not only the employee, but also the employer and the state contribute, be used to assist employees or their unions in labour disputes. The funds to which employers had contributed ought not to be used against them. The neutrality of the state had to be preserved. Hence the provisions of s. 44 of the Unemployment Insurance Act . . . .

Chouinard J. then added:

The author describes the operation of s. 44 as follows at pp. 3.1.1 and 3.1.2:

<sup>6</sup> Also referred to by this Court in *Létourneau v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1986] 2 F.C. 82, at pp. 88-89; 17 C.L.L.C. 12,056 (C.A.) at p. 12,059; *Hurren v. Canada (Attorney General)* (1986), 69 N.R. 117 (F.C.A.), at p. 119.

Canada. Dans *Hills*, précité, madame le juge L'Heureux-Dubé, au nom de la Cour, expose en ces termes la raison d'être initiale invoquée par les législateurs britanniques et canadiens pour justifier l'existence de dispositions prévoyant l'inadmissibilité au bénéfice des prestations d'employés impliqués dans un conflit collectif (aux pages 537 R.C.S.; 113 N.R.):

Les deux principes généralement invoqués en interprétant l'art. 44 reposent sur la thèse portant que le gouvernement doit rester neutre face à un conflit de travail et qu'il serait inéquitable qu'une grève dirigée contre un employeur soit financée au moyen des cotisations qu'il a versées à la caisse d'assurance-chômage. Hickling [M. A. Hickling, *Labour Disputes and Unemployment Insurance Benefits in Canada and England* (1975)] fait observer, à la p. 1:

[TRADUCTION] La neutralité de l'État doit être maintenue et le fonds auquel les employeurs sont tenus de contribuer ne doit pas être utilisé contre eux.

Un peu auparavant, le regretté juge Chouinard, au nom de la Cour suprême du Canada, s'était référé à ces deux mêmes principes<sup>6</sup> dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Valois*, [1986] 2 R.C.S. 439, à la page 444, en citant cette fois M. A. Hickling, «Labour Disputes and Disentitlements to Benefits» dans *Unemployment Insurance*, publié en mars 1983 par la Continuing Legal Education Society of British Columbia, à la page 3.1.1:

[TRADUCTION] Le but du régime d'assurance-chômage dans sa conception initiale était la protection de salariés qui se trouvaient sans emploi par suite de la situation économique. Il n'était pas censé fournir une indemnisation aux personnes qui perdaient leur emploi pour faute au travail; qui quittaient leur emploi volontairement ou sans justification; ou qui n'étaient pas en mesure d'accepter un emploi. D'où les exclusions prévues aux art. 40 et 41 de la Loi sur l'assurance-chômage.

Le Parlement n'a pas voulu non plus que le fonds d'assurance-chômage auquel contribue non seulement l'employé, mais aussi l'employeur et l'État, serve à aider les salariés ou leurs syndicats dans des conflits de travail. Un fonds auquel les employeurs avaient contribué ne devait pas être utilisé contre eux. Il fallait préserver la neutralité de l'État. Voilà la raison d'être des dispositions de l'art. 44 de la Loi sur l'assurance-chômage . . .

Puis le juge Chouinard ajoutait:

Aux pages 3.1.1 et 3.1.2, l'auteur décrit ainsi l'effet de l'art. 44:

<sup>6</sup> Notre propre Cour y avait également fait référence dans *Létourneau c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1986] 2 C.F. 82, aux p. 88 et 89; 17 C.L.L.C. 12,056 (C.A.), à la p. 12,059; *Hurren c. Canada (Procureur général)* (1986), 69 N.R. 117 (C.A.F.), à la p. 119.

Before the claimant is disentitled the onus is on the U.I.C. to establish

- (1) That there was a labour dispute at the premises in question;
- (2) That the labour dispute caused a stoppage of work there; and
- (3) That the claimant lost his employment by reason of that stoppage.

If those points are established then the claimant is disentitled to benefit until one of the following events occurs:

- (4) The stoppage of work due to the labour dispute has come to an end; or
- (5) he becomes bona fide employed elsewhere in the occupation he usually follows; or
- (6) he has become regularly engaged in some other occupation.

It is true that in *Hills*, L'Heureux-Dubé J. explains (at pages 537 to 541 S.C.R.; 113 to 118 N.R.) how these two principles have been criticized in legal literature. The fact remains that since the legislator has chosen not to alter or even not to repeal this provision, the principles mentioned continue to lend it legitimacy.

We must now look at the impact which these principles have on the facts of the case at bar.

On March 29, 1986 the "labour dispute" as defined in subsection 44(4) of the Act was settled. At about 3 a.m. on the night of March 29, 1986, the collective agreement and the memorandum governing the return to work were signed. At 8 a.m. on the same day 970 of the 1,430 employees resumed work. The others were recalled in successive batches (Appeal Case, pages 63-70). The Umpire explained, with evidence in support, "that a large aluminium plant cannot resume operations all at once" (Appeal Case, page 193).

Can those who were not called back on March 29, 1986 be said to have continued to be disqualified from unemployment insurance benefits because "the termination of the stoppage of work attributable to a labour dispute" had not occurred so far as they were concerned?

We do not think so.

In *Hills*, *supra*, L'Heureux-Dubé J. noted at pages 559 S.C.R.; 140 N.R. that the purpose of the Act as a whole is to:

[TRADUCTION] Le prestataire n'est inadmissible que si la Commission d'assurance-chômage établit

- (1) qu'il y avait un conflit collectif à l'usine en question;
- (2) que le conflit collectif y a causé un arrêt de travail; et
- (3) que le prestataire a perdu son emploi en raison de l'arrêt de travail.

Du moment que ces points sont prouvés, le prestataire est inadmissible au bénéfice des prestations tant que l'une des éventualités suivantes ne s'est pas produite:

- (4) la fin de l'arrêt de travail dû au conflit collectif; ou
- (5) son engagement de bonne foi à un emploi exercé ailleurs dans le cadre de l'occupation qui est habituellement la sienne; ou
- (6) le fait qu'il s'est mis à exercer quelque autre occupation d'une façon régulière.

Il est vrai que dans l'affaire *Hills*, madame le juge L'Heureux-Dubé (aux pages 537 à 541 R.S.C.; 113 à 118 N.R.) explique en détail comment ces deux principes ont été critiqués par la doctrine. Il n'en demeure pas moins que puisque le législateur a choisi de ne pas modifier ou même de ne pas abroger cette disposition, les principes mentionnés continuent à en légitimer l'existence.

Voyons maintenant l'impact qu'ont ces principes sur les faits de la présente affaire.

Le 29 mars 1986, le «conflit collectif» tel que défini au paragraphe 44(4) de la Loi était réglé. Dans la nuit du 29 mars 1986, vers trois heures, la convention collective et le protocole de retour au travail étaient signés. Le même jour, à huit heures, 970 des 1 430 employés reprenaient le travail. Le rappel des autres se fit par tranches successives (dossier d'appel, pages 63-70). Le juge-arbitre explique, preuve à l'appui, «qu'une importante aluminerie ne peut repartir tout de go» (dossier d'appel, page 193).

Peut-on dire, pour ceux qui ne furent pas rappelés ce 29 mars 1986, qu'ils demeureraient inadmissibles au bénéfice des prestations d'assurance-chômage, parce que, quant à eux, «la fin de l'arrêt de travail dû au conflit collectif» n'avait pas eu lieu?

Nous ne le croyons pas.

Dans l'affaire *Hills*, précitée, madame le juge L'Heureux-Dubé affirmait, aux pages 559 R.C.S.; 140 N.R., que l'objet de la Loi dans son ensemble est de:

... provide benefits to involuntarily unemployed persons ... [Emphasis added].

We think it is clear that, viewed in light of the objectives of section 44, once a labour dispute has ended it is difficult for the government to rely on the argument arising from its duty of "neutrality". The Act, on the contrary, resumes its function of assisting an employee who is involuntarily unemployed. We feel that depriving the employee of such support is on the contrary an act that causes the government to lose its neutrality. The argument that "an employer does not finance" a labour dispute is also not a valid ground for disqualification since the dispute between employers and employees has for all practical purposes been settled. In his article entitled "Unemployment Benefits and the 'Labor Dispute' Disqualification" (1950), 17 *U. Chicago L. Rev.* 294, Milton I. Shadur<sup>7</sup> says at page 320:

"Neutrality" demands nonpayment of benefits *during* a dispute. After peaceful settlement of a dispute, the need for "neutrality" of that kind ends, and continued benefit denial would be decidedly unneutral. Similarly, the "strike financing" argument is totally irrelevant in determining compensation for a period after the strike has ended. Finally, the workers' unemployment between the end of the strike and the end of the stoppage is scarcely "voluntary" in the same sense as unemployment during the strike. Since each week should be examined separately in determining eligibility, none of these theories requires disqualification after the termination of the dispute.

The disqualification imposed by section 44 can only apply if there is a labour dispute. Once that dispute has been settled, this provision cannot be relied on.

For these reasons we would allow the application, set aside the subject decision and refer the matter back to the Umpire to be again decided by him on the assumption that the work stoppage terminated on March 29, 1986.

... fournir des prestations aux personnes qui se trouvent involontairement sans emploi ... [Soulignés ajoutés].

Analysé sur le plan des objectifs visés par l'article 44, il nous paraît évident que dès que le conflit collectif a pris fin, l'État peut difficilement se réclamer de l'argument relatif à son devoir de «neutralité». La Loi reprend au contraire son rôle d'assistance auprès de l'employé qui se trouve involontairement sans travail. Priver ce dernier de cet appui nous semble au contraire un geste qui dépouillerait l'État de sa neutralité. L'argument du «non-financement par l'employeur» d'un conflit collectif ne saurait, lui non plus, être un motif valable de disqualification puisque, à toutes fins pratiques, le conflit entre employeurs et employés est réglé. Milton I. Shadur<sup>7</sup>, à la page 320, dans son article intitulé «Unemployment Benefits and the "Labour Dispute" Disqualification» (1950), 17 *U. Chicago L. Rev.* 294, déclare ce qui suit:

[TRADUCTION] Le principe de la «neutralité» interdit le versement de prestations *pendant* un conflit. Après le règlement pacifique d'un conflit, ce devoir de «neutralité» prend fin, et le maintien du refus de verser des prestations ne serait décidément pas un acte neutre. De la même façon, l'argument fondé sur le «financement de la grève» n'est nullement pertinent pour déterminer l'indemnité pour une période ultérieure à la fin de la grève. Enfin, le fait pour les travailleurs d'être sans emploi entre la fin de la grève et la fin de l'arrêt de travail n'est certainement pas «volontaire» dans la même mesure que le fait d'être sans emploi durant la grève. Étant donné qu'il faut tenir compte de chaque semaine séparément pour déterminer l'admissibilité aux prestations, aucune de ces théories n'exige l'exclusion du bénéfice des prestations après l'arrêt du conflit.

L'inadmissibilité décrétée par l'article 44 ne peut jouer que dans l'éventualité d'un conflit collectif. Une fois ce conflit réglé, l'on ne saurait recourir à cette disposition.

Pour ces motifs, nous ferions droit à la demande, nous annulerions la décision attaquée et nous retournerions l'affaire au juge-arbitre pour qu'il la décide à nouveau en tenant pour acquis que la fin de l'arrêt de travail a eu lieu le 29 mars 1986.

<sup>7</sup> Author cited by L'Heureux-Dubé J. in *Hills, supra*, at p. 538 S.C.R.; 114 N.R.

<sup>7</sup> Auteur cité par madame le juge L'Heureux-Dubé dans l'affaire *Hills*, précitée, à la p. 538 R.C.S.; 114 N.R.