

Dennis Hills et autres Appelants

c.

Le procureur général du Canada Intimé

RÉPERTORIÉ: HILLS c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

No du greffe: 19094.

1987: 7 octobre; 1988: 24 mars.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson, La Forest et L'Heureux-Dubé.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Assurance-chômage -- Conflit collectif -- Chômage dû à un arrêt de travail -- Prestataire n'appartenant pas à la section locale en grève mais membre du même syndicat international que les grévistes -- Partie des cotisations syndicales obligatoires du prestataire déduites avant la grève affectée au fonds de grève du syndicat international -- Fonds utilisé pour verser des allocations aux grévistes au lieu de travail du prestataire -- Le prestataire finance-t-il le conflit collectif? -- Le prestataire est-il admissible aux prestations d'assurance-chômage? -- Sens du mot "finance" à l'art. 44(2)a) de la Loi de 1971 sur l'assurance- chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Arrêt écarté: *McKinnon c. L'Honorable juge Dubé*, [1977] 2 C.F. 569; **arrêt examiné:** *General Motors Corp. v. Bowling*, 426 N.E.2d 1210 (1981); **arrêts mentionnés:** *Outboard, Marine & Mfg. Co. v. Gordon*, 87 N.E.2d 610 (1949); *Watt v. Lord Advocate*, [1979] S.C. 120; *Reference re The Employment and Social Insurance Act*, [1936] R.C.S. 427, conf. [1937] A.C. 355; *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2; [Canadien Pacifique Ltée c. Procureur général du Canada](#), [1986] 1 R.C.S. 678; *In re McKay* (1946), 53 Man. R. 364; *Salomon v. Salomon & Co.*, [1897] A.C. 22; *Pfizer Co. c. Sous-ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 456; *Grey v. Pearson* (1857), 6 H.L. Cas. 60; *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. Compagnie Paquet Ltée*, [1959] R.C.S. 206; *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718; [SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.](#), [1986] 2 R.C.S. 573; [Manitoba \(Procureur général\) c. Metropolitan Stores Ltd.](#), [1987] 1 R.C.S. 110; *Association internationale des débardeurs, section locale 273 c. Association des employeurs maritimes*, [1979] 1 R.C.S. 120; *Re Patterson & Nanaimo Dry Cleaning & Laundry Workers Union, Local No. 1*, [1947] 4 D.L.R. 159.

Citée par le juge Lamer (dissident)

McKinnon c. L'Honorable juge Dubé, [1977] 2 C.F. 569; *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2.

Historique de la Loi

22 Lorsqu'il s'agit d'interpréter correctement une loi, il est utile de commencer par un examen, si bref soit-il, de son historique. Le texte précurseur de la loi canadienne, soit la *National Insurance Act*, 1911 (R.-U.), 1 & 2 Geo. 5, chap. 55, fut adopté en Angleterre en 1911; il était destiné à assurer des prestations aux personnes en chômage principalement en raison de l'absence de possibilités d'emploi. Modifiée à plusieurs reprises surtout afin d'apporter des solutions aux problèmes rencontrés dans son application (1920 (R.-U.), 10 & 11 Geo. 5, chap. 30; 1924 (R.-U.), 14 & 15 Geo. 5, chap. 30; 1927 (R.-U.), 17 & 18 Geo. 5, chap. 30), cette loi a finalement été refondue en 1935 (1935 (R.-U.), 25 Geo. 5, chap. 8).

23 Au Canada, on réclamait depuis plusieurs années l'adoption d'un régime semblable. C'est ainsi qu'en 1935 le Parlement canadien a finalement déposé la *Loi sur le placement et les assurances sociales*, S.C. 1935, chap. 38, qui, bien que manifestement différente à bien des égards du texte britannique, présentait certaines similitudes, particulièrement en ce qui concernait la disposition prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations, qui nous intéresse en l'espèce. L'une et l'autre loi semblent inspirées des mêmes considérations de politique générale.

25 Cette loi a été fréquemment modifiée afin d'en élargir la portée, de remédier à certains problèmes pratiques posés par son application et de mieux refléter l'évolution des valeurs sociales et des conditions économiques; la Loi actuelle a reçu la sanction royale le 23 juin 1971 (S.C. 1970-71-72, chap. 48). Les modifications apportées depuis lors n'ont pas touché à la disposition prévoyant l'exclusion du bénéfice des prestations. Il est remarquable qu'en dépit de toutes ces modifications, parfois importantes, de la philosophie et de la portée de la Loi, l'art. 44, qui est l'objet principal du présent pourvoi, n'ait subi que très peu de changements par rapport au texte original que l'on trouve dans la loi anglaise de 1924.

26 Il est instructif de retracer l'historique de l'art. 44.

a) *L'Angleterre*

b) *Le Canada*

33 La *Loi de 1940 sur l'assurance-chômage* a repris presque textuellement l'art. 26 de la loi anglaise:

37 La disposition actuellement en vigueur est l'art. 44 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, reproduit au début de la présente opinion. Cet article n'a subi jusqu'à maintenant aucune modification.

L'objet de la Loi

38 [TRADUCTION] "Toute loi a pour point de départ un objectif qui peut être soit politique soit social. Cet objectif ne représente qu'une vision du but ultime que la loi tend à atteindre. Il s'agit donc alors de concevoir les moyens d'atteindre cet objectif et de leur

donner corps dans un régime social, financier, politique, économique, juridique ou autre" (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), à la p. 73).

39 Il ne fait pas de doute que les lois en matière d'assurance-chômage adoptées en Angleterre, puis au Canada, visaient un objectif social. La dépression économique des années 30 a eu pour effet d'accroître le nombre de sans-emplois en l'absence de possibilités d'emploi. Le gouvernement canadien a subi des pressions pour qu'il élargisse l'éventail des programmes sociaux. Les préoccupations de l'époque sont clairement énoncées dans le préambule de la *Loi sur la Commission nationale de placement, 1936*, S.C. 1936, chap. 7, adoptée de nouveau par la suite comme la loi de 1940:

L'objet de l'art. 44

43 Il ne fait pas de doute qu'à l'époque où la disposition anglaise correspondant à l'art. 44 de la Loi a été adoptée, elle l'a été en vue de rendre inadmissibles aux prestations d'assurance-chômage les employés qui se trouvaient sans travail en raison d'une grève au même lieu de travail lorsque ces grévistes touchaient des allocations de grève payées à même le fonds de grève syndical. Cette disposition n'était pas destinée à indemniser les employés qui quittaient volontairement leur emploi ou le perdaient pour cause d'inconduite.

44 Comme le fonds d'assurance-chômage se composait des cotisations versées par les employeurs, les employés et le gouvernement, on considérait qu'il était peu souhaitable, voire inéquitable, que les prestations provenant de ce fonds servent à soutenir, à l'encontre de ce même employeur, ses employés en grève ou en lock-out. À cet égard, la neutralité de l'État face aux conflits de travail a été une considération primordiale. Cependant, on peut raisonnablement conclure du texte de l'art. 44 que cette disposition n'avait pas pour but de pénaliser les victimes innocentes d'un conflit de travail. En outre, il vaut la peine de souligner que la Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations (1965-1968) de l'Angleterre a recommandé qu'un prestataire ne soit pas considéré comme finançant un conflit du seul fait qu'il appartienne à un syndicat qui verse aux grévistes des allocations de grève (M. A. Hickling, *Labour Disputes and Unemployment Insurance Benefits in Canada and England* (1975), à la p. 215).

45 Dans l'arrêt *Abrahams*, précité, le juge Wilson a traité de l'interprétation de l'al. 44(1)c) de la Loi, quoique dans un contexte différent, soit de savoir si le prestataire s'était "mis à exercer quelque autre occupation d'une façon régulière". En rendant l'arrêt unanime de la Cour, le juge Wilson affirme, à la p. 9:

Il est légitime, je crois, de se demander ce que visait le législateur en adoptant l'art. 44. De toute évidence, il a voulu que la participation d'un prestataire à un conflit de travail mette fin à son admissibilité aux prestations. Toutefois son admissibilité est rétablie si les conditions de l'al. b) ou de l'al. c) sont remplies.

58 Comme l'a fait remarquer lord Watson dans l'arrêt *Salomon v. Salomon & Co.*, [1897] A.C. 22, à la p. 38, [TRADUCTION] ""l'intention du législateur" est une expression courante dont le sens se révèle fort difficile à cerner et qui, pour le profane, peut signifier n'importe quoi depuis une intention consacrée dans un texte législatif

concret jusqu'à une opinion spéculative sur ce que le législateur a probablement voulu dire, bien qu'il ait omis de le consigner dans la loi. Dans une cour de justice ou d'*equity*, on ne peut s'assurer à bon droit de ce que la législature voulait imposer ou ne pas imposer qu'en se fondant sur ce qu'elle a choisi d'adopter soit en termes exprès, soit par implication raisonnable et nécessaire."

59 À cet égard, il peut être utile d'examiner le contexte historique de l'adoption de mesures législatives similaires au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada.

Le sens courant des mots

76 Quelle que soit l'interprétation que les tribunaux anglais, américains et canadiens aient pu donner à l'al. 44(2)a) de la Loi et quels que soient les principes qui sous-tendent les dispositions prévoyant l'exclusion du bénéficiaire des prestations dans le cas d'un conflit de travail, il n'existe aucune raison impérieuse de ne pas appliquer en l'espèce les règles ordinaires d'interprétation. Bien que l'historique d'une loi puisse être utile en ce sens qu'il renseigne sur le contexte dans lequel elle a été adoptée et qu'il aide à déterminer son objet, l'interprétation de cette loi, dans les présentes circonstances comme dans d'autres, doit se faire en fonction des termes employés par le législateur pour exprimer son intention. Comme l'a écrit Driedger, *op. cit.*, à la p. 87:

[TRADUCTION] De nos jours, un seul principe ou une seule méthode prévaut pour l'interprétation d'une loi: les mots doivent être interprétés selon le contexte et d'après leur acception logique courante en conformité avec l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Dans l'arrêt *Pfizer Co. c. Sous-ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 456, le juge Pigeon énonce ainsi ce principe, à la p. 460:

La règle voulant que les lois soient interprétées d'après le sens courant des mots est fermement établie et elle s'applique aux lois portant sur des sujets techniques ou scientifiques...

Cette règle existe depuis des siècles, comme le dit clairement lord Wensleydale dans l'arrêt *Grey v. Pearson* (1857), 6 H.L. Cas. 60, aux pp. 104 et 105:

[TRADUCTION] J'ai toujours été profondément impressionné par la sagesse de la règle, qui est, je crois, actuellement adoptée par tout le monde, du moins par les tribunaux judiciaires de Westminster Hall, et selon laquelle, en interprétant les testaments, et de fait les lois et tous les documents, il faut adhérer au sens grammatical et ordinaire des mots, à moins que cela n'entraîne quelque absurdité, contradiction ou incompatibilité eu égard au reste du texte; dans ce dernier cas, on peut modifier le sens grammatical et ordinaire des mots de façon à éviter cette absurdité ou incompatibilité, mais uniquement dans cette mesure.

89 De plus, cette interprétation du mot "finance" est justifiée par le contexte historique⁹⁰ C'est en raison d'événements historiques comme le recours à l'atelier fermé et au précompte obligatoire des cotisations syndicales que le sens possible du mot "finance" a été réduit. Cela n'empêche par la Cour de donner à ce terme son sens

grammatical ordinaire. Tout au contraire, d'après cette analyse, le sens ordinaire du mot s'accorde à la fois avec les faits historiques entourant son adoption et avec la conclusion que le législateur ne peut avoir voulu que la disposition ait pour effet d'exclure du bénéfice des prestations des parties dans la position de l'appelant.

La version officielle de ces décisions se trouve dans le Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada (R.C.S.). Ce site est préparé et diffusé par LexUM en partenariat avec la Cour suprême du Canada.