

Stella Bliss Appellant;

and

The Attorney General of Canada Respondent.

1978: June 7, 8; 1978: October 31.

Present: Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Constitutional law — Bill of Rights — Sex discrimination — Equality before the law — Section 46 of Unemployment Insurance Act not rendered inoperative by Canadian Bill of Rights — Unemployment Insurance Act, 1971, 1970-71-72 (Can.), c. 48, ss. 30, 46 — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, App. III, s. 1(b).

Sections 30 and 46 of the *Unemployment Insurance Act, 1971, 1970-71-72 (Can.), c. 48*, are concerned with the entitlement of women to benefits during a specified part of the period of pregnancy and childbirth. Pregnant women who can meet the conditions specified in s. 30(1) are entitled to the special benefits which that section provides during the period referred to in s. 30(2) that begins eight weeks before the confinement is expected and ends six weeks after the week in which it occurs. These benefits are payable irrespective of whether or not the claimant is capable of and available for work during that period.

In accordance with the provisions of s. 46, the extended benefits made available to all pregnant women under s. 30 are accompanied by a concomitant limitation of entitlement which excludes these women from any benefits under the Act during the period not exceeding 15 weeks that commences eight weeks before her confinement is expected and terminates six weeks after the week in which it occurs unless she can comply with the condition of entitlement specified in s. 30(1). Under the two sections taken together, the governing condition of entitlement in respect of "unemployment caused by pregnancy" is the fulfilment of the condition established in s. 30(1) and unless a claimant has had the "ten weeks of insurable employment" thereby required, she is entitled to no benefits during the period specified in s. 46.

The present appellant's "interruption of employment" occurred four days before the birth of her child and was therefore clearly "unemployment caused by

Stella Bliss Appelante;

et

Le procureur général du Canada Intimé.

1978: 7 et 8 juin; 1978: 31 octobre.

Présents: Les juges Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Déclaration des droits — Discrimination fondée sur le sexe — Égalité devant la loi — L'article 46 de la Loi sur l'assurance-chômage n'est pas rendu inopérant par la Déclaration canadienne des droits — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, 1970-71-72 (Can.), chap. 48, art. 30 et 46 — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, App. III, par. 1b).

Les articles 30 et 46 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, 1970-71-72 (Can.), chap. 48*, traitent du droit des femmes à des prestations pendant une période donnée de la grossesse et après l'accouchement. Les femmes enceintes qui peuvent remplir les conditions fixées par le par. 30(1) peuvent recevoir les prestations spéciales prévues par ce paragraphe pour la période fixée au par. 30(2). Elle commence huit semaines avant la semaine présumée de l'accouchement et se termine six semaines après la semaine de l'accouchement. Ces prestations sont payables que la prestataire soit ou non capable de travailler et disponible à cette fin pendant cette période.

Conformément à l'art. 46, les prestations supplémentaires payables à toutes les femmes enceintes au terme de l'art. 30 sont assorties d'une restriction correspondante qui exclut une femme enceinte de toute prestation payable en vertu de la Loi pendant la période d'au plus 15 semaines qui commence huit semaines avant la semaine présumée de l'accouchement et se termine six semaines après la semaine de l'accouchement, si elle ne remplit pas la condition requise au par. 30(1). Ces deux articles vus ensemble montrent bien que la condition principale du droit aux prestations en cas de «chômage causé par la grossesse» est la condition fixée par le par. 30(1) et qu'à moins d'avoir exercé «un emploi assurable pendant les dix semaines» requises, la prestataire n'a droit à aucune prestation pendant la période spécifiée à l'art. 46.

Pour l'appelante, «l'arrêt de la rémunération provenant de son emploi» est survenu quatre jours avant la naissance de son enfant, ce qui constitue manifestement

pregnancy”, but she had not fulfilled the conditions required by s. 30(1) when she applied for unemployment insurance six days later. For this reason both the Commission and the Board of Referees rejected her claim. An appeal from the decision of the Board of Referees was allowed by the Umpire who held that s. 46 was inoperative by reason of the provisions of s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* in that it authorized discrimination by reason of sex, and, as a consequence, abridged the right of equality of all claimants in respect of the unemployment insurance legislation. The decision of the Umpire was set aside by the Federal Court of Appeal, whereupon the appellant appealed to this Court.

Held: The appeal should be dismissed.

Sections 30 and 46 constitute a complete code dealing exclusively with the entitlement of women to unemployment insurance benefits during the specified part of the period of pregnancy and childbirth; these provisions form an integral part of a legislative scheme enacted for valid federal objectives and they are concerned with conditions from which men are excluded. Any inequality between the sexes in this area is not created by legislation but by nature.

The contention that s. 46 denied “equality before the law” for the period therein specified to pregnant and child-bearing women who failed to fulfil the conditions required by s. 30(1) because it denied them the benefits available to all other claimants both male and female, who had eight weeks of insurable employment and who were capable of and available for work, was not accepted.

Section 46 forms an integral part of a valid scheme of legislation enacted by Parliament in discharge of its legislative authority under the *British North America Act*, and the limitation on entitlement to benefits for which the section provides is to be read in light of the additional benefits provided by the scheme as a whole and specifically by the provisions of s. 30 of the Act. Accordingly, s. 46 of the *Unemployment Insurance Act* as amended was not rendered inoperative by the *Canadian Bill of Rights*.

Regina v. Drybones, [1970] S.C.R. 282, distinguished; *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889; *Attorney General of Canada v. Lavell — Isaac v. Bédard*, [1974] S.C.R. 1349; *The Queen v. Burnshine*, [1975] 1 S.C.R. 693; *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376, referred to.

un cas de «chômage causé par la grossesse», mais elle ne remplissait pas les conditions requises au par. 30(1) lorsqu'elle a demandé les prestations d'assurance-chômage six jours plus tard. Se fondant sur ce motif, la Commission et le conseil arbitral ont tous deux rejeté sa demande. En appel, le juge-arbitre a infirmé la décision du conseil arbitral et a statué que l'art. 46 de la Loi était inopérant en raison de l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* au motif qu'il ouvre la porte à une discrimination fondée sur le sexe et, par conséquent, restreint le droit de tous les prestataires à l'égalité devant l'assurance-chômage. La Cour d'appel fédérale a infirmé la décision du juge-arbitre, de là le pourvoi devant cette Cour.

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté.

Les articles 30 et 46 constituent un code complet qui traite exclusivement de la question du droit des femmes à l'assurance-chômage pendant une période donnée de la grossesse et après l'accouchement; ces articles font partie intégrante d'une législation adoptée validement à des fins fédérales et ne visent que des cas dont les hommes sont exclus. Toute inégalité entre les sexes dans ce domaine n'est pas le fait de la législation, mais bien de la nature.

L'allégation selon laquelle, pendant la période prévue, l'art. 46 dénie «l'égalité devant la loi» aux femmes enceintes qui ne remplissent pas les conditions fixées au par. 30(1), parce qu'il leur enlève le droit aux prestations payables à tous les autres prestataires, hommes et femmes, qui ont exercé un emploi assurable pendant huit semaines et sont capables de travailler et disponibles à cette fin, est rejetée.

L'article 46 fait partie intégrante d'une législation valide édictée par le Parlement pour exercer sa compétence législative aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, et la restriction du droit aux prestations imposée par l'article en cause doit être examinée à la lumière des prestations supplémentaires prévues par l'ensemble de la législation, et plus particulièrement par l'art. 30. En conséquence, l'art. 46 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, et ses modifications, n'est pas rendu inopérant par la *Déclaration canadienne des droits*.

Jurisprudence: distinction faite avec l'arrêt *Regina c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889; *Procureur général du Canada c. Lavell—Isaac c. Bédard*, [1974] R.C.S. 1349; *La Reine c. Burnshine*, [1975] 1 R.C.S. 693; *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376, mentionnés.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal¹ allowing the respondent's appeal from the judgment of Collier J., sitting as an Umpire under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, 1970-71-72 (Can.), c. 48, whereby he allowed an appeal from a decision of the Board of Referees and thereby held that s. 46 of the Act was inoperative by reason of the provisions of s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. Appeal dismissed.

John Nelligan, Q.C., Miss Lynn Smith and A. H. MacLean, for the appellant.

Derek Aylen, Q.C., and Miss L. S. Holland, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

RITCHIE J.—This is an appeal brought with leave of the Federal Court of Appeal from a judgment of that Court which set aside the judgment rendered by Mr. Justice Collier sitting as an Umpire under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, 1970-71-72 (Can.), c. 48 (hereinafter called the "Act"), whereby he had allowed an appeal from a decision of the Board of Referees and had thereby held that s. 46 of the Act was inoperative by reason of the provisions of s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. Notice of the question to be determined on this appeal was directed to be served on the Attorney General of Canada and the Attorneys General of the Provinces by order of Mr. Justice Martland in the terms following:

Is section 46 of the Unemployment Insurance Act, S.C. 1971, as amended, rendered inoperative by the Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, as amended?

The exclusive legislative authority of Parliament was extended by the *British North America Act, 1940*, 3-4 George VI, c. 36, which amended s. 91 of that Act by inserting therein Item 2A "Unemployment Insurance". In discharging the heavy financial burden involved in the exercise of the authority so conferred upon it, Parliament enacted the *Unemployment Insurance Act* by c. 44 of the Statutes of Canada 1940. In its original form which was maintained throughout a succession of confusing and sometimes obscure amendments, that Act retained its essential character as a

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale¹ accueillant un appel de l'intimé contre un jugement du juge Collier, siégeant à titre de juge-arbitre en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, 1970-71-72 (Can.) chap. 48, qui a accueilli un appel d'une décision d'un conseil arbitral selon laquelle l'art. 46 de la Loi était inopérant en raison de l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Pourvoi rejeté.

John Nelligan, c.r., Lynn Smith et A. H. MacLean, pour l'appelante.

Derek Aylen, c.r., et L. S. Holland, pour l'intimé.

Le jugement de la Cour est rendu par

LE JUGE RITCHIE—Ce pourvoi est interjeté sur autorisation de la Cour d'appel fédérale de son arrêt qui infirme la décision du juge Collier siégeant comme juge-arbitre en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, 1970-71-72 (Can.), chap. 48 (ci-après appelée la «Loi»). Le juge Collier avait accueilli l'appel d'une décision d'un conseil arbitral et avait statué que l'art. 46 de la Loi était inopérant en raison de l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Sur ordonnance du juge Martland, un avis de la question soumise dans ce pourvoi a été signifié au procureur général du Canada et aux procureurs généraux des provinces. La question est la suivante:

L'article 46 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1971, modifiée, est-il rendu inopérant par la Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, modifiée?

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1940, 3-4 George VI, chap. 36, a modifié l'art. 91 de cet Acte et étendu la compétence législative exclusive du Parlement par l'insertion de la rubrique 2A «L'assurance-chômage». Pour s'acquitter de la lourde charge financière que représente l'exercice de cette nouvelle compétence, le Parlement a édicté la *Loi de 1940 sur l'assurance-chômage*, chap. 44 des Statuts du Canada de 1940. L'essentiel de la Loi, qui a survécu à une succession de modifications confuses et parfois obscures,

¹ (1977), 16 N.R. 254.

¹ (1977), 16 N.R. 254.

scheme for the insurance of those unemployed members of the work force who fulfil the qualifications therein specified.

Under the scheme embodied in the Act, the Government is cast in the role of an insurer and the individual unemployed members of the work force who have contributed by way of premiums and who have otherwise qualified to receive benefits are characterized as "beneficiaries". The Act is replete with references to the unemployed individuals who have fulfilled the statutory qualifications as "the insured" and the payments to which such persons are entitled under the Act are throughout referred to as "benefits".

It was, in my view, necessary for the effective exercise of the authority conferred by s. 91(2A) of the *British North America Act* that Parliament should prescribe conditions of entitlement to the benefits for which the Act provides. The establishment of such conditions was an integral part of a legislative scheme enacted by Parliament for a valid federal purpose in the discharge of the constitutional authority entrusted to it under s. 91(2A) and the fact that this involved treating claimants who fulfil the conditions differently from those who do not, cannot, in my opinion, be said to invalidate such legislation.

The basic qualifications for the receipt of benefits are defined in s. 17 of the Act as follows:

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

(a) has had eight or more weeks of insurable employment in his qualifying period, and

(b) has had an interruption of earnings from employment.

A considerable number of conditions of disentitlement are engrafted on this broad base, the most all encompassing of which is found in s. 25 which provides as follows:

25. A claimant is not entitled to be paid benefit for any working day in an initial benefit period for which he fails to prove that he was either

consiste en un système d'assurance pour les chômeurs qui remplissent les conditions y énoncées.

Selon le système établi par la Loi, le Gouvernement joue le rôle d'un assureur et les chômeurs, qui ont auparavant fait des contributions sous forme de cotisations et qui par ailleurs remplissent les conditions requises pour recevoir des prestations, sont les «bénéficiaires». La Loi parle fréquemment d'«assurés» à l'égard des chômeurs qui remplissent les conditions légales et de «prestations» pour les paiements auxquels ces personnes ont droit en vertu de la Loi.

A mon avis, pour assurer l'application efficace du pouvoir conféré par le par. 91(2A) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le Parlement devait fixer les conditions requises pour recevoir les prestations prévues par la Loi. La fixation de telles conditions fait partie intégrante de la législation validement adoptée par le Parlement fédéral dans l'exercice de la compétence constitutionnelle conférée par le par. 91(2A). Le fait que cette législation traite différemment les prestataires qui remplissent ces conditions et les personnes qui ne les remplissent pas, ne peut, à mon avis, suffire pour la rendre invalide.

Les conditions fondamentales à remplir pour recevoir des prestations sont définies à l'art. 17 de la Loi:

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

a) s'il a exercé un emploi assurable pendant huit semaines ou plus au cours de sa période de référence, et

b) s'il y a eu arrêt de la rémunération provenant de son emploi.

Sur cette assise large se greffent un grand nombre de causes de non-admissibilité, dont la plus générale est formulée à l'art. 25, de la façon suivante:

25. Un prestataire n'est admissible au service des prestations pour aucun jour ouvrable d'une période initiale de prestations pour lequel il ne peut prouver qu'il était

- (a) capable of and available for work and unable to obtain suitable employment on that day, or
- (b) incapable of work by reason of any prescribed illness, injury or quarantine on that day.

Other restrictions on entitlement to benefits are enumerated in s. 16(1)(a) where the word "disentitled" is defined as follows:

16. (a) "disentitled" means to be disentitled under sections 23, 25, 29, 33, 36, 44, 45, 46 or 54 or under a regulation;

The section forming the subject of this appeal is s. 46 and I think that its meaning and purpose can best be appreciated by considering it in conjunction with s. 30. These two sections are concerned with the entitlement of women to benefits during a specified part of the period of pregnancy and childbirth and it must be remembered that prior to the 1971 revision of the Act there was no provision made for any benefits being payable to such women who were not capable of and available for work during that period although pregnancy and childbirth did not exclude a woman from entitlement to the regular benefits for so long as she continued to be capable of and available for work within the meaning of s. 25. The two sections read as follows:

30. (1) Notwithstanding section 25 or 46 but subject to this section, benefits are payable to a major attachment claimant who proves her pregnancy, if she has had ten or more weeks of insurable employment in the twenty weeks that immediately precede the thirtieth week before her expected date of confinement; and for the purposes of this section, any weeks in respect of which the major attachment claimant has received benefits under this Act that immediately precede the thirtieth week before her expected date of confinement shall be deemed to be weeks of insurable employment.

(2) Benefits under this section are payable for each week of unemployment in

- (a) the fifteen week period that begins eight weeks before the week in which her confinement is expected, or

- a) soit capable de travailler et disponible à cette fin et incapable d'obtenir un emploi convenable ce jour-là,
- b) soit incapable de travailler ce jour-là par suite d'une maladie, blessure ou mise en quarantaine prévue par les règlements.

D'autres restrictions sont énumérées à l'al. 16(1)a) qui définit le mot «inadmissible»:

16. (a) «inadmissible» signifie inadmissible en vertu de l'un ou l'autre des articles 23, 25, 29, 33, 36, 44, 45, 46 ou 54 ou en vertu d'un règlement;

L'article que vise ce pourvoi est l'art. 46 qu'il faut, à mon avis, examiner en corrélation avec l'art. 30, pour mieux en déterminer le sens et le but. Ces deux articles traitent du droit des femmes à des prestations pendant une période donnée de la grossesse et après l'accouchement. Il convient de rappeler qu'avant la révision de la Loi en 1971, aucune prestation n'était payable aux femmes qui n'étaient pas capables de travailler ni disponibles à cette fin pendant cette période, même si la grossesse et l'accouchement ne les privaient pas du droit aux prestations ordinaires tant qu'elles étaient capables de travailler et disponibles à cette fin aux termes de l'art. 25. Les deux articles disposent:

30. (1) Nonobstant les articles 25 et 46 mais sous réserve des autres dispositions du présent article, des prestations sont payables à une prestataire de la première catégorie qui fait la preuve de sa grossesse, si elle a exercé un emploi assurable pendant au moins dix semaines au cours de la période de vingt semaines immédiatement antérieure à la trentième semaine précédant la date présumée de son accouchement. Aux fins du présent article, les semaines pour lesquelles la prestataire de la première catégorie a reçu des prestations en vertu de la présente loi et qui sont antérieures de plus de trente semaines à la date présumée de son accouchement sont censées être des semaines d'emploi assurable.

(2) Les prestations prévues au présent article sont payables à une prestataire pour chaque semaine de chômage comprise dans la plus brève des périodes suivantes:

- a) la période de quinze semaines qui débute huit semaines avant la semaine présumée de l'accouchement, ou

(b) the period that begins eight weeks before the week in which her confinement is expected and ends six weeks after the week in which her confinement occurs,

whichever is the shorter, if such a week falls in her initial benefit period established pursuant to section 20 exclusive of any re-established period under section 32.

(3) When benefits are payable to a claimant in respect of unemployment caused by pregnancy and any allowances, monies or other benefits are payable in respect of that pregnancy to the claimant under a provincial law, the benefits payable to the claimant under this Act shall be reduced or eliminated as prescribed.

(4) For purposes of section 23, the provisions of section 25 do not apply to the two week period that immediately precedes the periods described in subsection (2).

(5) If benefit is payable to a major attachment claimant under this section and earnings are received by that claimant for any period that falls in a week in the periods described in subsection (2), the provisions of subsection (2) of section 26 do not apply and all such earnings shall be deducted from the benefit paid for that week.

46. Subject to section 30, a claimant is not entitled to receive benefit during the period that commences eight weeks before the week in which her confinement for pregnancy is expected and terminates six weeks after the week in which her confinement occurs.

These sections served to reverse the situation which previously existed so that pregnant women who can meet the conditions specified in s. 30(1) are entitled to the special benefits which that section provides during the period referred to in s. 30(2) that begins eight weeks before the confinement is expected and ends six weeks after the week in which it occurs. These benefits are payable irrespective of whether or not the claimant is capable of and available for work during that period.

Section 46, however, makes it plain that the extended benefits made available to all pregnant women under s. 30 are accompanied by a concomitant limitation of entitlement which excludes these women from any benefits under the Act during the

b) la période qui débute huit semaines avant la semaine présumée de l'accouchement et qui prend fin six semaines après la semaine de l'accouchement,

si cette semaine tombe dans la période initiale de prestations établie pour la prestation en application de l'article 20, à l'exclusion de tout complément établi en vertu de l'article 32.

(3) Lorsque des prestations sont payables à une prestataire en raison de chômage causé par sa grossesse et que des allocations, prestations ou autres sommes sont payables à la prestataire pour cette grossesse en vertu d'une loi provinciale, les prestations payables à la prestataire en vertu de la présente loi seront réduites ou supprimées tel que prescrit.

(4) Aux fins de l'article 23, les dispositions de l'article 25 ne s'appliquent pas à la période de deux semaines qui débute dix semaines avant la semaine présumée de l'accouchement.

(5) Si des prestations doivent être servies à une prestataire de la première catégorie en vertu du présent article et que cette prestataire reçoit une rémunération pour une période quelconque qui tombe dans une semaine comprise dans la plus brève des périodes visées au paragraphe (2), les dispositions du paragraphe (2) de l'article 26 ne s'appliquent pas et cette rémunération doit être déduite des prestations afférentes à cette semaine.

46. Sous réserve de l'article 30, une prestataire, en cas de grossesse, n'est pas admissible au bénéfice des prestations durant la période qui débute huit semaines avant la semaine présumée de son accouchement et se termine six semaines après celle de son accouchement.

Ces articles ont inversé la situation antérieure de sorte que les femmes enceintes qui peuvent remplir les conditions fixées par le par. 30(1), peuvent recevoir les prestations spéciales prévues par ce paragraphe pour la période fixée au par. 30(2). Elle commence huit semaines avant la semaine présumée de l'accouchement et se termine six semaines après la semaine de l'accouchement. Ces prestations sont payables que la prestataire soit ou non capable de travailler et disponible à cette fin pendant cette période.

Toutefois, l'art. 46 prévoit clairement que les prestations supplémentaires payables à toutes les femmes enceintes aux termes de l'art. 30 sont assorties d'une restriction correspondante qui exclut une femme enceinte de toutes prestations

period not exceeding 15 weeks that commences 8 weeks before her confinement is expected and terminates 6 weeks after the week in which it occurs unless she can comply with the condition of entitlement specified in s. 30(1). When these two sections are read together, as I think they must be, it will be seen that the governing condition of entitlement in respect of "unemployment caused by pregnancy" is the fulfilment of the condition established in s. 30(1) and that unless a claimant has had the "ten weeks of insurable employment" thereby required, she is entitled to no benefits during the period specified in s. 46.

The present appellant's "interruption of employment" occurred four days before the birth of her child and was therefore clearly "unemployment caused by pregnancy", but she had not fulfilled the conditions required by s. 30(1) when she applied for unemployment insurance six days later and this was the reason for her disentitlement.

The appellant's case, however, is that she is not claiming s. 30 pregnancy benefits at all but rather that she was capable of and available for work but unable to find suitable employment at the time of her application so that but for s. 46 she would have been entitled to the regular benefits enjoyed by all other capable and available claimants, and it is contended that in so far as that section disentitles her to the enjoyment of these benefits, it is to be declared inoperative as contravening s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* in that it would constitute discrimination by reason of sex resulting in denial of equality before the law to the particular restricted class of which the appellant is a member. Section 1(b) of the *Bill of Rights* reads as follows:

It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(b) the right of the individual to equality before the law....

payables en vertu de la Loi pendant la période d'au plus 15 semaines qui commence 8 semaines avant la semaine présumée de l'accouchement et se termine 6 semaines après la semaine de l'accouchement, si elle ne remplit pas la condition requise au par. 30(1). Ces deux articles lus ensemble, comme, à mon avis, ils doivent l'être, montrent bien que la condition principale du droit aux prestations en cas de «chômage causé par la grossesse» est la condition fixée par le par. 30(1) et qu'à moins d'avoir exercé «un emploi assurable pendant les dix semaines» requises, la prestataire n'a droit à aucune prestation pendant la période spécifiée à l'art. 46.

Pour l'appelante, «l'arrêt de la rémunération provenant de son emploi» est survenu quatre jours avant la naissance de son enfant, ce qui constitue manifestement un cas de «chômage causé par la grossesse», mais elle ne remplissait pas les conditions requises au par. 30(1) lorsqu'elle a demandé les prestations d'assurance-chômage six jours plus tard. C'est pourquoi on les lui a refusées.

L'appelante soutient cependant qu'elle ne prétend pas aux prestations de grossesse en vertu de l'art. 30, mais qu'elle était capable de travailler et disponible à cette fin sans pour autant réussir à trouver un emploi convenable au moment de sa demande, de sorte que, n'eût été l'art. 46, elle aurait eu droit aux prestations ordinaires payables aux autres prestataires capables de travailler et disponibles à cette fin. Elle prétend donc que, dans la mesure où cet article lui enlève le droit aux prestations, il doit être déclaré inopérant car il enfreint l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* puisqu'il constitue une discrimination en raison du sexe entraînant la négation du droit à l'égalité devant la loi à une catégorie particulière d'individus à laquelle appartient l'appelante. L'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* dispose:

Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi. . . .

The *ratio decidendi* of the judgment rendered by Mr. Justice Collier sitting as the Umpire in this case appears to me to be contained in the following passage:

I do not know the purpose of the legislators in injecting s. 46 into the 1971 legislation. It was suggested that, pre-1971, there was an assumption that women eight weeks before giving birth and for six weeks after, were, generally speaking, not capable of nor available for work; this, somehow, gave rise to administrative difficulties or abuses; section 46 was enacted to make it quite clear that, in the 14 week period, pregnant women and women who produced children, were, for the purpose of the statute not capable of nor available for work, and therefore not entitled to benefits. All that may be. Nevertheless, I am driven to the inescapable conclusion that the impugned section, accidentally perhaps, authorizes discrimination by reason of sex, and as a consequence, abridges the right of equality of all claimants in respect of the Unemployment Insurance legislation.

As I have indicated, s. 30 and s. 46 constitute a complete code dealing exclusively with the entitlement of women to unemployment insurance benefits during the specified part of the period of pregnancy and childbirth; these provisions form an integral part of a legislative scheme enacted for valid federal objectives and they are concerned with conditions from which men are excluded. Any inequality between the sexes in this area is not created by legislation but by nature.

In this regard I am in accord with the reasoning contained in the following paragraph from the reasons for judgment of Mr. Justice Pratte in the Federal Court of Appeal:

The question to be determined in this case is therefore, not whether the respondent had been the victim of discrimination by reason of sex but whether she has been deprived of "the right to equality before the law" declared by s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. Having said this, I wish to add that I cannot share the view held by the Umpire that the application of section 46 to the respondent constituted discrimination against her by reason of sex. Assuming the respondent to have been "discriminated against", it would not have been by reason of her sex. Section 46 applies to women, it has no application to women who are not pregnant, and it has no application, of course, to men. If section 46 treats unemployed pregnant women differently from other

La *ratio decidendi* du jugement rendu par le juge Collier en sa qualité de juge-arbitre en l'espèce se trouve à mon avis exprimée dans cet extrait:

Je ne sais ce qui a motivé les législateurs à inclure l'article 46 dans la loi de 1971. Il a été avancé qu'avant 1971, on prenait pour acquis qu'au cours de la période de huit semaines avant l'accouchement et de six semaines après, les femmes n'étaient en général pas capables de travailler ni disponibles à cette fin; cette supposition, d'une façon ou d'une autre, a fait naître des difficultés administratives ou des abus; l'article 46 a été adopté afin de préciser qu'au cours de ladite période de 14 semaines, les femmes enceintes et celles qui viennent d'accoucher sont, aux fins de la loi, incapables de travailler et non disponibles à cette fin et, par conséquent, inadmissibles au bénéfice des prestations. C'est peut-être exact. Toutefois, j'en arrive à la conclusion inévitable que l'article contesté ouvre la porte, peut-être accidentellement, à une discrimination fondée sur le sexe et, par conséquent, qu'il restreint le droit de tous les prestataires à l'égalité devant la Loi sur l'assurance-chômage.

Comme je l'ai souligné, les art. 30 et 46 constituent un code complet qui traite exclusivement de la question du droit des femmes à l'assurance-chômage pendant une période donnée de la grossesse et après l'accouchement; ces articles font partie intégrante d'une législation adoptée validement à des fins fédérales et ne visent que des cas dont les hommes sont exclus. Toute inégalité entre les sexes dans ce domaine n'est pas le fait de la législation, mais bien de la nature.

A ce propos, je souscris au raisonnement suivi par le juge Pratte de la Cour d'appel fédérale dans l'extrait suivant de son jugement:

La question qu'il faut déterminer en l'espèce n'est donc pas celle de savoir si l'intimée a été victime de discrimination en raison du sexe mais plutôt si elle a été privée du «droit à l'égalité devant la loi» consacré par l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Ceci étant dit, je désire ajouter que je ne puis partager l'opinion du juge-arbitre que l'application de l'article 46 à l'intimée constituait une discrimination à son égard en raison du sexe. A supposer que l'on eût fait de la «discrimination contre» l'intimée, ce n'aurait pas été en raison de son sexe. En effet, l'article 46 vise les femmes enceintes, mais non celles qui ne le sont pas, et encore moins les hommes. Si l'article 46 ne traite pas les femmes enceintes en chômage comme d'autres chômeurs, hommes ou

unemployed persons, be they male or female, it is, it seems to me, because they are pregnant and not because they are women.

It was contended, however, that the impugned section denied "equality before the law" for the period therein specified to pregnant and child-bearing women who failed to fulfil the conditions required by s. 30(1) because it denied them the benefits available to all other claimants both male and female, who had eight weeks of insurable employment and who were capable of and available for work.

The purpose and effect of s. 1 of the *Bill of Rights* was described by Laskin J., as he then was, in the course of his reasons for judgment rendered on behalf of the majority of the Court in *Curr v. The Queen*², where he said, in part, at p. 896:

... I do not read it as making the existence of any of the forms of prohibited discrimination a *sine qua non* of its operation. Rather, the prohibited discrimination is an additional lever to which federal legislation must respond. Putting the matter another way, federal legislation which does not offend s. 1 in respect of any of the prohibited kinds of discrimination may nonetheless be offensive to s. 1 if it is violative of what is specified in any of the clauses (a) to (f) of s. 1. It is, *a fortiori*, offensive if there is discrimination by reason of race so as to deny equality before the law. That is what this Court decided in *Regina v. Drybones* ([1970] S.C.R. 282) and I need say no more on this point.

As I have indicated, s. 46 constitutes a limitation on the entitlement to benefits of a specific group of individuals and as such was part of a valid federal scheme. There is a wide difference between legislation which treats one section of the population more harshly than all others by reason of race as in the case of *Regina v. Drybones, supra*, and legislation providing additional benefits to one class of women, specifying the conditions which entitle a claimant to such benefits and defining a period during which no benefits are available. The one case involves the imposition of a penalty on a racial group to which other citizens are not subjected; the other involves a definition of

femmes, c'est, à mon sens, parce qu'elles sont enceintes et non parce qu'elles sont des femmes.

Il est toutefois allégué que, pendant la période prévue, l'article attaqué dénie «l'égalité devant la loi» aux femmes enceintes qui ne remplissent pas les conditions fixées au par. 30(1), parce qu'il leur enlève le droit aux prestations payables à tous les autres prestataires, hommes et femmes, qui ont exercé un emploi assurable pendant huit semaines et sont capables de travailler et disponibles à cette fin.

Le but et l'effet de l'art. 1 de la *Déclaration canadienne des droits* sont analysés par le juge Laskin (maintenant Juge en chef) dans ses motifs de jugement rendus au nom de la majorité de cette Cour dans l'arrêt *Curr c. La Reine*², notamment dans cet extrait (à la p. 896):

... je n'interprète pas cet article comme s'appliquant uniquement lorsque existe l'une ou l'autre forme de discrimination interdite. La discrimination interdite est plutôt une norme supplémentaire que la législation fédérale doit respecter. En d'autres termes, une loi fédérale qui ne viole pas l'article 1 en ce qui concerne l'un ou l'autre des genres interdits de discrimination, peut néanmoins le violer si elle porte atteinte à l'un des droits garantis par les alinéas (a) à (f) de l'art. 1. Elle constitue *a fortiori* une violation s'il y a discrimination en raison de la race d'une personne, de façon à priver celle-ci du droit à l'égalité devant la loi. C'est ce qu'a décidé cette Cour dans l'arrêt *Regina c. Drybones* ([1970] R.C.S. 282); je n'ai rien d'autre à ajouter sur ce point.

Comme je l'ai déjà dit, l'art. 46 limite le droit aux prestations pour un groupe particulier d'individus et il fait partie d'une législation fédérale valide. Il faut distinguer nettement une législation qui traite une partie de la population plus durement qu'une autre, en raison de la race, comme c'était le cas dans l'affaire *Regina c. Drybones* (précitée), et une législation qui accorde des avantages supplémentaires à une catégorie de femmes, en spécifiant les conditions auxquelles une prestataire y aura droit et la période pendant laquelle ils lui seront accordés. Le premier cas impose un désavantage à un groupe racial par rapport aux autres citoyens, quand le second ne fait que définir

² [1972] S.C.R. 889.

² [1972] R.C.S. 889.

the qualifications required for entitlement to benefits, and in my view the enforcement of the limitation provided by s. 46 does not involve denial of equality of treatment in the administration and enforcement of the law before the ordinary courts of the land as was the case in *Drybones*.

This latter test was applied in this Court when considering the meaning of equality before the law in *Attorney General of Canada v. Lavell—Isaac v. Bédard*³, at pp. 1365 and 1366, and the same reasoning was adopted by Martland J. on behalf of the majority of the Court in *The Queen v. Burnshine*⁴, at pp. 703 and 704.

I agree with Mr. Justice Pratte that it is obvious that s. 46 did not have the effect of depriving the appellant of her right to "equality before the law" in the administration and enforcement thereof and that its validity cannot be challenged on this ground if the test which was approved in the last-mentioned cases is applied.

In the present case, however, Mr. Justice Pratte in the Court of Appeal, applied a somewhat different test saying:

... the right to equality before the law could be defined as the right of an individual to be treated as well by the legislation as others who, if only relevant facts were taken into consideration, would be judged to be in the same situation.

Mr. Justice Pratte concluded that where difference in treatment of individuals is based on a relevant distinction, the right to equality before the law would not be offended.

While agreeing that this constitutes a workable definition of equality before the law, the appellant's counsel contended that in treating pregnant and child-bearing women who failed to comply with s. 30(1) as a separate class, Parliament imposed a classification on women during the weeks specified in s. 46 which is "clearly irrelevant".

³ [1974] S.C.R. 1349.

⁴ [1975] 1 S.C.R. 693.

les conditions à remplir pour bénéficier de prestations. En outre, l'application des restrictions imposées par l'art. 46 n'entraîne pas, à mon avis, la négation du principe d'égalité de traitement dans l'administration et l'application de la loi devant les tribunaux ordinaires du pays, comme c'était le cas dans l'affaire *Drybones*.

Ce dernier critère a été retenu par cette Cour qui s'interrogeait sur ce que signifiait l'égalité devant la loi, dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Lavell—Isaac c. Bédard*³, aux pp. 1365 et 1366, et le juge Martland a adopté le même raisonnement, au nom de la majorité de la Cour, dans l'arrêt *La Reine c. Burnshine*⁴, aux pp. 703 et 704.

Comme le juge Pratte, je suis d'avis que l'art. 46 ne prive manifestement pas l'appelante de son droit à «l'égalité devant la loi» dans l'administration et l'application de celle-ci, et que sa validité ne peut être contestée pour ce motif si l'on applique le critère approuvé dans les arrêts que je viens de mentionner.

En l'espèce cependant, le juge Pratte de la Cour d'appel a appliqué un critère un peu différent. Il dit:

... le droit à l'égalité devant la loi pourrait être défini comme le droit de l'individu d'être traité par la loi comme d'autres que l'on jugerait être dans la même situation, si l'on ne s'en tenait qu'à des faits pertinents.

Le juge Pratte conclut que lorsque la différence de traitement entre des individus repose sur une distinction pertinente, il n'y a pas d'atteinte au droit à l'égalité devant la loi.

L'avocat de l'appelante admet que cette définition de l'égalité devant la loi est valable, mais soutient qu'en traitant les femmes enceintes qui ne remplissent pas les conditions fixées au par. 30(1) comme une classe à part, le Parlement a créé, parmi les femmes, pour la période définie à l'art. 46, une catégorie qui n'est «aucunement pertinente».

³ [1974] R.C.S. 1349.

⁴ [1975] 1 R.C.S. 693.

In the course of his reasons for judgment at first instance, Mr. Justice Collier made reference to a pre-1971 assumption "that women eight weeks before giving birth and for six weeks after, were, generally speaking, not capable of nor available for work", and in implementation of its apparent policy of encouraging women to take advantage of the pregnancy benefits provided by s. 30, Parliament has, by enacting s. 46, precluded those who did not or could not avail themselves of these benefits from being entitled to any insurance benefits at all during the period described in that section.

Whatever may be thought of the wisdom of this latter provision, there can, in my view, with all respect, be no doubt that the period mentioned in s. 46 is a relevant one for consideration in determining the conditions entitling pregnant women to benefits under a scheme of unemployment insurance enacted to achieve the valid federal objective of discharging the responsibility imposed on Parliament by s. 91(2A) of the *British North America Act*.

In this regard, the following passage which is also found in the reasons for judgment of the present Chief Justice in *Curr v. The Queen, supra*, although it is directed to the effect of the "due process" provision of s. 1(a) of the *Bill of Rights*, in my opinion applies with equal force in considering whether s. 1(b) renders the impugned section inoperative. He there said at p. 899:

... compelling reasons ought to be advanced to justify the Court in this case to employ a statutory (as contrasted with a constitutional) jurisdiction to deny operative effect to a substantive measure duly enacted by a Parliament constitutionally competent to do so, and exercising its powers in accordance with the tenets of responsible government, which underlie the discharge of legislative authority under the *British North America Act*.

In the case of *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*⁵, Mr. Justice Martland, speaking for the Court, characterized the effect of the earlier decision of this Court in *The Queen v. Burnshine, supra*, as authority for the following proposition which he stated at p. 382 in the following terms:

⁵ [1976] 1 S.C.R. 376.

Dans ses motifs de jugement en première instance, le juge Collier mentionne que l'on avait pris pour acquis avant 1971 «qu'au cours de la période de huit semaines avant l'accouchement et de six semaines après, les femmes n'étaient en général pas capables de travailler», et que pour mettre en œuvre sa politique visant à encourager les femmes à profiter des prestations de grossesse prévues à l'art. 30, le Parlement, par l'art. 46, empêche toutes celles qui ne se prévalent pas de ces prestations, ou ne peuvent le faire, de bénéficier de l'assurance-chômage pendant la période définie dans cet article.

Quoi que l'on puisse penser de la sagesse de cette disposition, on ne peut douter à mon avis que la période mentionnée à l'art. 46 est pertinente pour déterminer les conditions auxquelles les femmes enceintes ont droit aux prestations dans le cadre de la législation sur l'assurance-chômage adoptée dans la poursuite d'un objectif fédéral valide, soit s'acquitter de la responsabilité imposée au Parlement par le par. 91(2A) de l'*Amérique du Nord britannique*.

A ce propos, l'extrait suivant des motifs de jugement du Juge en chef actuel, dans l'arrêt *Curr c. La Reine* (précité), qui traite de l'effet de la disposition relative à «l'application régulière de la loi» à l'al. 1a) de la *Déclaration des droits*, s'applique tout aussi bien à la question de savoir si l'al. 1b) rend inopérant l'article contesté. Il dit à la p. 899:

... il faudrait avancer des raisons convaincantes pour que la Cour soit fondée à exercer en l'espèce une compétence conférée par la loi (par opposition à une compétence conférée par la constitution) pour enlever tout effet à une disposition de fond dûment adoptée par un Parlement compétent à cet égard en vertu de la constitution et exerçant ses pouvoirs conformément au principe du gouvernement responsable, lequel constitue le fondement de l'exercice du pouvoir législatif en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Dans l'arrêt *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*⁵, le juge Martland, parlant au nom de la Cour, déclare que l'arrêt antérieur de cette Cour, *La Reine c. Burnshine*, précité, a pour effet d'établir le principe suivant qu'il formule en ces termes à la p. 382 de son jugement:

⁵ [1976] 1 R.C.S. 376.

This Court has held that s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* does not require that all federal statutes must apply to all individuals in the same manner. Legislation dealing with a particular class of people is valid if it is enacted for the purpose of achieving a valid federal objective. (*R. v. Burnshine*).

In the *Burnshine* case, Mr. Justice Martland, speaking for the majority of this Court, described the burden resting upon one who seeks to have legislation declared inoperative as offending section 1(b) of the *Bill of Rights* in the following language:

In my opinion, in order to succeed in the present case, it would be necessary for the respondent, at least, to satisfy this Court that, in enacting s. 150, Parliament was not seeking to achieve a valid federal objective. This was not established or sought to be established.

These words are, in my opinion, directly applicable to the circumstances here disclosed.

To summarize all the above, I am of opinion that s. 46 forms an integral part of a valid scheme of legislation enacted by Parliament in discharge of its legislative authority under the *British North America Act*, and that the limitation on entitlement to benefits for which the section provides is to be read in light of the additional benefits provided by the scheme as a whole and specifically by the provisions of s. 30 of the Act. I am accordingly of the opinion that s. 46 of the *Unemployment Insurance Act* as amended was not rendered inoperative by the *Canadian Bill of Rights*, and I would answer the question as phrased in the notice served on the Attorney General of Canada and the Attorneys General of the Provinces in the negative.

For all these reasons, I would dismiss this appeal.

There will be no order as to costs.

Appeal dismissed.

Solicitor for the appellant: Andrew J. Roman, Ottawa.

Solicitor for the respondent: Roger Tassé, Ottawa.

Cette Cour a décidé que l'al. b) du par. (1) de la *Déclaration canadienne des droits* n'exige pas que toutes les lois fédérales doivent s'appliquer de la même manière à tous les individus. Une loi qui vise une catégorie particulière de personnes est valide si elle est adoptée en cherchant l'accomplissement d'un objectif fédéral régulier (*R. v. Burnshine*).

Dans *Burnshine*, le juge Martland, au nom de la majorité de cette Cour, décrit la charge qui incombe à celui qui cherche à faire déclarer une loi inopérante au motif qu'elle viole l'al. 1b) de la *Déclaration des droits*:

A mon avis, pour qu'il ait gain de cause en la présente affaire, il serait nécessaire, au moins, que l'intimé établisse à la satisfaction de la Cour qu'en adoptant l'art. 150 le Parlement ne cherchait pas l'accomplissement d'un objectif fédéral régulier. Cela n'a pas été établi et on n'a pas tenté de le faire.

Ces mots s'appliquent directement, à mon avis, aux circonstances de l'espèce.

En résumé, je suis d'avis que l'art. 46 fait partie intégrante d'une législation valide édictée par le Parlement pour exercer sa compétence législative aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, et que la restriction du droit aux prestations imposée par l'article en cause doit être examinée à la lumière des prestations supplémentaires prévues par l'ensemble de la législation, et plus particulièrement par l'art. 30. En conséquence, je suis d'avis que l'art. 46 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, et ses modifications, n'est pas rendu inopérant par la *Déclaration canadienne des droits*. Je suis d'avis de répondre par la négative à la question formulée dans l'avis signifié au procureur général du Canada et aux procureurs généraux des provinces.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Il n'y aura aucune adjudication de dépens.

Appel rejeté.

Procureur de l'appelante: Andrew J. Roman, Ottawa.

Procureur de l'intimé: Roger Tassé, Ottawa.