

A-810-81

A-810-81

Butler Metal Products Company Limited (*Applicant*)

v.

Canada Employment and Immigration Commission and Attorney General of Canada (*Respondents*)

Court of Appeal, Heald, Urie JJ. and Kelly D.J.—
Toronto, May 17; Ottawa, June 8, 1982.

Judicial review — Applications to review — Unemployment insurance — Review Panel ruling applicant not eligible for premium reduction for 1978 due to failure to file renewal application before deadline specified in Commission Rule 75-20 — Commission rejecting applicant's appeal from Review Panel's decision on basis of strict application of Rule 75-20 without considering whether mitigating circumstances constituted "special reasons" for which deadline could be extended — Applicant contends it neither had knowledge of, nor was informed of, Rule 75-20 — Applicant further contends Unemployment Insurance Regulation 65(1), under which Rule 75-20 was made, is invalid because Commission lacked legislative authority to make it at time promulgated — Alternatively, applicant contends Regulation 65(1)(b) is ultra vires Commission — Application allowed — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 58(y), 64(4),(5),(6) [as rep. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 23] — Unemployment Insurance Regulations, SOR/73-16, s. 65 — Employment and Immigration Reorganization Act, S.C. 1976-77, c. 54, s. 71 — Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72, c. 38, ss. 2(1)(b),(d), 5, 6, 9, 11 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

The applicant was disqualified from receiving a premium reduction in respect of its wage-loss or salary continuance plans for 1978 due to having failed to file the appropriate renewal application before the deadline set by the Commission. The Commission had sent the applicant a "Renewal Application" and "Final Notice" on March 15 and May 2, 1977, respectively, without response. After the Commission had sent the applicant a premium reduction "Disqualification Notice" on August 9, 1977, the applicant advised the Commission that it had no record of having received either the renewal application or final notice, and had no knowledge of a deadline or any requirement of filing a renewal application. It did, however, admit that because it had undergone two changes in company controllers during the relevant times, these documents may have been received and misplaced. The applicant requested that, in view of these circumstances, the Review Panel allow its claim to a premium reduction for 1978, but this was refused. The Commission, relying on a strict application of Rule 75-20, rejected the applicant's appeal from the decision of the Panel without considering whether the mitigating circumstances put forward by the applicant constituted "special reasons" for which the

Butler Metal Products Company Limited (*requérante*)

a c.

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et procureur général du Canada (*intimés*)

b

Cour d'appel, juges Heald et Urie, juge suppléant Kelly—Toronto, 17 mai; Ottawa, 8 juin 1982.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Assurance-chômage — Le Comité de révision a jugé que la requérante n'était pas admissible à la réduction du taux de cotisation pour 1978 en raison du non-dépôt d'une demande de renouvellement dans les délais prescrits par la Règle 75-20 de la Commission — La Commission a rejeté l'appel de la requérante contre la décision du Comité de révision en prenant comme motif l'application rigoureuse de la Règle 75-20 sans toutefois vérifier si les circonstances atténuantes constituaient des «raisons spéciales» pour lesquelles le délai pouvait être prorogé — La requérante soutient qu'elle ignorait l'existence de la Règle 75-20 et qu'elle n'en a pas été informée — La requérante fait en outre valoir que l'art. 65(1) des Règlements sur l'assurance-chômage, en vertu duquel la Règle 75-20 a été adoptée, est nul car au moment de sa promulgation, aucune loi n'autorisait la Commission à l'adopter — Subsidièrement, la requérante fait valoir que l'art. 65(1)(b) des Règlements constitue un excès de pouvoir de la Commission — Demande accueillie — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 58(y), 64(4),(5),(6) [abrogés et remplacés par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 23] — Règlements sur l'assurance-chômage, DORS/73-16, art. 65 — Loi régissant l'emploi et l'immigration, S.C. 1976-77, chap. 54, art. 71 — Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-71-72, chap. 38, art. 2(1)(b),(d), 5, 6, 9, 11 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

g La requérante a été déclarée non admissible à une réduction du taux de cotisation ayant trait à sa perte de salaire ou à ses plans de maintien salariaux pour 1978 parce qu'elle n'avait pas déposé sa demande de renouvellement dans les délais fixés par la Commission. Cette dernière avait envoyé à la requérante une «Demande de renouvellement» et un «Dernier avis», le 15 mars et le 2 mai 1977 respectivement, sans toutefois recevoir de réponse. Après que la Commission lui eut envoyé un «Avis d'inadmissibilité à une réduction de taux de cotisation» le 9 août 1977, la requérante lui a fait savoir que rien dans son dossier n'indiquait qu'elle ait jamais reçu la demande de renouvellement ou le dernier avis, et qu'elle ignorait l'existence d'un délai et de l'obligation de renouveler sa demande. Elle a toutefois admis qu'à la suite de deux changements de personnel au poste de contrôleur de la compagnie pendant les périodes pertinentes, il était possible que les documents aient été reçus et égarés. La requérante a demandé que, vu les circonstances, le Comité de révision fasse droit à sa demande de réduction de taux de cotisation pour 1978, mais il a refusé. La Commission, se fondant sur une application rigoureuse de la Règle 75-20, a rejeté l'appel formé par la requérante contre la décision du

deadline could be extended. Rule 75-20, passed pursuant to Regulation 65(1) which authorizes the Commission to require that an application for reduction of an employer's premium be made "within such time as the Commission may direct before the first day of each subsequent consecutive year for which a reduction is applied for", stipulates that a renewal application must be filed within "60 days from the date on which the renewal application is mailed to an employer, or such longer period as the Commission may in any case, for special reasons allow". The applicant contends that Rule 75-20 is an internal rule and that it was neither advised of the rule's existence nor of the possibility that the time for filing could be extended for special reasons. It also contends that Rule 75-20 is invalid because the Commission lacked legislative authority to promulgate Regulation 65(1), under which the rule was made, at the time that Regulation was brought into force. Alternatively, the applicant contends that Rule 75-20 is invalid because Regulation 65 is *ultra vires* the Commission.

Held, the application is granted. Rule 75-20 is an internal rule of the Commission which was not made public or available to interested parties. Through its failure to make the applicant aware of the sixty-day limitation period and of the possibility of it being extended for special reasons, the Commission proceeded in a manner that resulted in unfairness to the applicant. This is sufficient, in itself, to require that the decision be set aside. Further, there is no indication that the Commission, in making its decision, took into account the mitigating circumstances put forward by the applicant in order to determine whether there were special reasons for an extension of the limitation period. In failing to do so it erred in law. With respect to the Commission's legislative authority to promulgate Regulation 65, at the time of its coming into force in December 1972, paragraph 58(y) and subsections 64(4) and (5) of the Act did not empower the Commission to make regulations concerning the manner and time within which applications for premium reductions could be made. It was not until January 1976 that the legislature delegated such authority by enacting subsection 64(6). Thus, at the time Regulation 65 was brought into force there was no empowering legislation and, as a result, the Regulation is invalid. Further, even assuming that the Commission had legislative authority to make regulations regarding applications for premium reductions, Regulation 65 would be invalid because it is *ultra vires* the Commission. Except with respect to the requirement that the application be made in the year in respect of which the deduction is being applied for, the language of the Regulation merely repeats the formula of the statute containing the delegation, without providing any specific standards of application. It therefore leaves virtually everything to the Commission, in its discretion. The rationale of *Brant Dairy Company Limited et al. v. The Milk Commission of Ontario et al.* applies: a statutory body does not act within its authority by simply repeating a power in a regulation in the words in which that power was conferred. As to the question of whether section 71 of the *Employment and Immigration Reorganization Act* validates Regulation 65 by continuing in force all rules and regulations issued by the Commission prior to the coming into force of that section, the case of *Re Fletcher, Ex*

Comité sans toutefois vérifier si les circonstances atténuantes invoquées par celle-ci constituaient des «raisons spéciales» pour lesquelles le délai pouvait être prorogé. La Règle 75-20, adoptée en vertu de l'article 65(1) des Règlements qui autorise la Commission à exiger qu'une demande de réduction du taux de la cotisation patronale soit présentée «dans le délai fixé par la Commission, avant le premier jour de chaque année consécutive subséquente à laquelle elle s'applique», prévoit qu'une demande de renouvellement doit être déposée dans les «60 jours de la date de la mise à la poste de la demande de renouvellement à un employeur ou toute période plus longue que la Commission peut permettre dans certains cas pour des raisons spéciales». La requérante fait valoir que la Règle 75-20 est une règle de régie interne et qu'elle n'a pas été avisée de son existence ni de la possibilité de proroger, pour des raisons spéciales, le délai du dépôt de la demande. Elle soutient également que la Règle 75-20 est invalide car aucune loi n'autorisait la Commission à adopter l'article 65(1) des Règlements en vertu duquel elle a été adoptée, au moment où l'article est entré en vigueur. Subsidiairement, la requérante fait valoir que la Règle 75-20 est invalide parce que l'article 65(1) des Règlements constitue un excès de pouvoir de la Commission.

Arrêt: la demande est accueillie. La Règle 75-20 est une règle de régie interne de la Commission, qui n'a été ni rendue publique ni portée à la connaissance des parties intéressées. En n'informant pas la requérante de l'existence d'un délai de soixante jours et de la possibilité de le proroger pour des raisons spéciales, la Commission a suivi une procédure qui s'est révélée inéquitable pour la requérante. Cela justifie la réformation de sa décision. En outre, rien n'indique que la Commission, en rendant sa décision, a tenu compte des circonstances atténuantes invoquées par la requérante pour déterminer s'il existait des raisons spéciales de proroger le délai. En agissant ainsi, elle a commis une erreur de droit. En ce qui concerne le pouvoir légal de la Commission d'adopter l'article 65 des Règlements, au moment de son entrée en vigueur en décembre 1972, l'alinéa 58y) et les paragraphes 64(4) et (5) de la Loi n'autorisaient pas la Commission à adopter une réglementation au sujet de la procédure à suivre et des délais à respecter pour présenter une demande de réduction du taux de cotisation. Ce n'est qu'en janvier 1976 que le pouvoir législatif lui a délégué un tel pouvoir en adoptant le paragraphe 64(6). Par conséquent, au moment de l'entrée en vigueur de l'article 65 des Règlements, la Commission n'avait pas le pouvoir légal nécessaire et l'article est donc invalide. De plus, même si on présuait la Commission compétente pour prescrire une réglementation en matière de demandes de réduction du taux de cotisation, l'article 65 des Règlements serait invalide car il constitue un excès de pouvoir de la Commission. L'article des Règlements répète simplement la formule de délégation de la loi, sans indiquer aucune norme d'application, sauf en ce qui concerne le fait que la demande doit être faite dans l'année pour laquelle on réclame la réduction. Il laisse donc pratiquement tout à la discrétion de la Commission. Le raisonnement de l'arrêt *Brant Dairy Company Limited et autre c. The Milk Commission of Ontario et autre* s'applique donc en l'espèce: les organismes créés par statut n'agissent pas dans les limites de leurs attributions en se contentant de reprendre, dans un règlement, les termes par lesquels ce pouvoir a été conféré. En ce qui concerne la question de savoir si l'article 71 de la *Loi régissant l'emploi et l'immigration* valide l'article 65 des Règlements en décrétant que les

parte Fletcher v. Official Receiver is of no assistance as it is distinguishable on the facts. Even if it could be said that section 71 does validate Regulation 65, this would not result in Rule 75-20 being validated. In enacting subsection 64(6) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* Parliament's intent was to delegate the power to prescribe the manner and time for making premium reduction applications to the Commission. By providing that this matter be dealt with by regulation it is clear that Parliament intended that the formal requirements of the *Statutory Instruments Act* regarding the filing, registering, coming into force and publication of regulations, be complied with so as to ensure their availability to those who are affected by them. The definitions of "regulation" and "statutory instrument" contained in the *Statutory Instruments Act*, when read together, clearly encompass Commission Rule 75-20. Therefore, the formal requirements of that Act apply to the rule and must be complied with before it can be said to be valid. Section 71 of the *Employment and Immigration Reorganization Act* did not repeal subsection 64(6) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*. It is inconceivable that Parliament, in enacting section 71, intended to authorize a rule which contravened another enactment. The rules encompassed by section 71 were those which the Commission was empowered to make. Subsection 64(6), which relates specifically to the fixing of time limits for premium reduction applications, must be read as an exception to section 71, which is of general scope. Based on this construction, as regards regulations made under subsection 64(6), section 71 continues in force only those which were validly made in compliance with the *Statutory Instruments Act*. In that Rule 75-20 was not made in compliance with that Act, it is not a rule which, by the terms of section 71, could be given continued effect.

règles et règlements adoptés par la Commission avant son entrée en vigueur restent exécutoires, l'arrêt *Re Fletcher, Ex parte Fletcher v. Official Receiver* ne fournit aucune aide car ces faits sont différents de ceux de l'espèce. Même si on pouvait affirmer que l'article 71 valide l'article 65 des Règlements, cela a n'aurait pas pour résultat de valider la Règle 75-20. En adoptant le paragraphe 64(6) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, le législateur a voulu déléguer à la Commission le pouvoir d'indiquer la procédure à suivre et les délais à respecter en matière de demande de réduction du taux de cotisation. Il est certain que le législateur, en prévoyant que cette question b serait traitée par voie réglementaire, a voulu que les formalités de la *Loi sur les textes réglementaires* concernant le dépôt, l'enregistrement, l'entrée en vigueur et la publication des règlements soient remplies pour assurer que ceux qui sont touchés par ces règlements puissent en prendre connaissance. La définition de «règlement» rapprochée de celle de «texte réglementaire» c dans la *Loi sur les textes réglementaires*, vise sans aucun doute la Règle 75-20 de la Commission. Par conséquent, les formalités de la Loi s'appliquent à cette règle et il faut qu'elles soient remplies, pour que la règle soit valide. L'article 71 de la *Loi régissant l'emploi et l'immigration* n'a pas abrogé le paragraphe 64(6) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Il est d inconcevable qu'en adoptant l'article 71, le législateur ait voulu permettre l'adoption d'une règle qui violait un autre texte législatif. Les règles visées par l'article 71 étaient celles que la Commission était autorisée à adopter. Le paragraphe 64(6), qui se rapporte expressément au délai à impartir en cas de demande de réduction du taux de cotisation, doit être considéré comme e une exception à l'article 71 qui est de portée générale. À partir de cette interprétation, l'article 71 ne laisse en vigueur, parmi les règlements pris en vertu du paragraphe 64(6), que les règlements adoptés conformément à la *Loi sur les textes réglementaires*. La Règle 75-20, n'ayant pas été adoptée conformément à cette Loi, ne constitue pas une règle que l'article 71 f pouvait maintenir en vigueur.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Brant Dairy Company Limited et al. v. The Milk Commission of Ontario et al., [1973] S.C.R. 131.

DISTINGUISHED:

Re Fletcher, Ex parte Fletcher v. Official Receiver, [1955] 2 All E.R. 592 (C.A.).

COUNSEL:

Robert J. Howe for applicant.

Brian Evernden for respondents.

SOLICITORS:

Aird & Berlis, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Brant Dairy Company Limited et autre c. The Milk Commission of Ontario et autre, [1973] R.C.S. 131.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Re Fletcher, Ex parte Fletcher v. Official Receiver, [1955] 2 All E.R. 592 (C.A.).

AVOCATS:

Robert J. Howe pour la requérante.

Brian Evernden pour les intimés.

PROCUREURS:

Aird & Berlis, Toronto, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the respondent Commission dated August 18, 1978 wherein it held that the applicant herein was not eligible for an unemployment insurance premium reduction for 1978. The relevant facts are not in dispute and may be summarized as follows.

The applicant, pursuant to the provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48, as amended, together with the Regulations thereunder, applied successfully for a reduction of its unemployment insurance premiums from 1973 to 1977. On March 15, 1977, the Commission mailed to the applicant a renewal application for a premium reduction for the year 1978, with respect to the applicant's wage-loss or salary continuance plans.

On May 2, 1977, the Commission sent the applicant a "Final Notice" advising it that its renewal application for 1978 had not been received and that the applicant would be subject to disqualification for premium reduction in the year 1978 if such application was not received in the Commission's office by May 16, 1977. On August 9, 1977, the Commission sent the applicant a "Premium Reduction Disqualification Notice" advising that its premium reduction for 1978 had been disallowed as the application was not filed with the Commission prior to the deadline date. The applicant then wrote to the Commission advising that it was totally unaware of the deadline date and of the necessity to file a renewal application. It also stated that it had no record of ever having received the renewal application sent to it by the Commission on March 15, 1977 or the "Final Notice" sent on May 2, 1977. It also admitted that the documents may have been received since, during the relevant times, there were two different changeovers in the position of Company Controller and, as a result, the letters in question may have been misplaced. The applicant requested the Review Panel of the Commission, in view of these circumstances, to allow the Company's claim to its 1978 premium reduction. The Review Panel rejected the applicant's claim. The applicant then

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

LE JUGE HEALD: La Cour statue sur une demande de contrôle judiciaire, selon l'article 28, d'une décision de la Commission intimée, en date du 18 août 1978, par laquelle elle déclarait la requérante en l'espèce non admissible à une réduction du taux de la cotisation d'assurance-chômage pour 1978. Les faits en cause ne sont pas contestés; on peut les résumer comme il suit.

La requérante, sur le fondement de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48, modifiée, et de ses Règlements d'application, a demandé, et obtenu, une réduction de ses cotisations d'assurance-chômage pour les années 1973 à 1977. Le 15 mars 1977, la Commission a envoyé par la poste à la requérante une demande de renouvellement d'enregistrement du régime d'assurance-salaire pour l'année 1978 ayant trait à la perte de salaire de la requérante ou ayant trait à ses plans de maintien salariaux.

Le 2 mai 1977, la Commission envoyait à la requérante un «Dernier avis» lui rappelant que sa demande de renouvellement pour 1978 n'avait pas encore été reçue et qu'elle serait inadmissible à la réduction du taux de cotisation pour l'année 1978 si sa demande n'était pas reçue à ses bureaux au plus tard le 16 mai 1977. Le 9 août 1977, la Commission adressait à la requérante un «Avis d'inadmissibilité à une réduction de taux de cotisation» lui notifiant que sa réduction de taux de cotisation pour 1978 lui était refusée motif pris de non-dépôt d'une demande à la Commission dans les délais. La requérante écrivit alors à la Commission pour lui faire savoir qu'elle ignorait totalement l'existence d'un délai ainsi que l'obligation de renouveler sa demande. Rien dans ses dossiers n'indiquait qu'elle ait jamais reçu la demande de renouvellement envoyée par la Commission le 15 mars 1977, ni le «Dernier avis», envoyé le 2 mai 1977. Ces documents pouvaient fort bien avoir été reçus aux époques pertinentes toutefois, car il y avait alors eu deux changements de personnel au poste de contrôleur de la compagnie; les plis en question pouvaient avoir été égarés. La requérante demandait au Comité de révision de la Commission, vu les circonstances, de faire droit à sa demande de réduction de taux de cotisation pour 1978. Le Comité de révision rejeta la demande de

appealed to the Commission. This appeal was heard by the Commission in Ottawa, on June 27, 1978. At that hearing, counsel for the applicant enumerated the mitigating circumstances involved, i.e.: the personnel changeover referred to *supra*; the notices had not been addressed to a specific individual; the time limit for filing was unclear¹; the applicant's previous record clearly established that it was a good corporate citizen; and the applicant intended to continue providing its employees with the benefits of a five-twelve premium reduction whether or not the appeal was granted. The Commission rejected the appeal, with one Commission member dissenting and, in doing so, stated, *inter alia*:

As the application was received beyond the due date, the adjudication officer had no alternative but to administer the legislation as prescribed. (Case, page 19.)

On the same page of the case, the Commission majority stated as the basis for its decision that:

... the company failed to meet the qualifying conditions as prescribed by law. The company's sickness plan must not only meet with the standards for a premium reduction, but the company must make application for a premium reduction in the prescribed time and manner

As its authority to prescribe time limits within which to apply for unemployment premium reductions, the respondent Commission relies on the provisions of Unemployment Insurance Regulation 65 which came into force on December 21, 1972 (SOR/73-16). That Regulation reads as follows:

Application for Reduction of Employer's Premium

65. (1) Every application for a reduction of the employer's premium referred to in subsection 59(1) or 60(1) shall be in a form approved by the Commission, be accompanied by such documents and information as the Commission may require and be made

(a) on or before the 30th day of September next before the first day of the first year for which a reduction is applied for; or

(b) at such time as the Commission may direct before the first day of each subsequent consecutive year for which a reduction is applied for.

(2) Upon receiving an application for a reduction of an employer's premium, an officer of the Commission shall decide whether or not a reduction shall be made.

¹ The "Premium Reduction Disqualification Notice" of August 9, 1977 while referring to a "deadline date", did not specify what that date was.

la requérante. Celle-ci en appela alors à la Commission. La Commission instruisit l'appel à Ottawa, le 27 juin 1978. À l'audience, l'avocat de la requérante a fait valoir les circonstances atténuantes en cause: le changement de personnel déjà mentionné, les avis, qui n'avaient pas été adressés à un individu en particulier, l'ambiguïté du délai de dépôt¹, le comportement antérieur de la requérante, une bonne citoyenne, qui allait d'ailleurs continuer de fournir à ses employés la réduction de cotisation «cinq-douze» que l'appel soit ou non accueilli. La Commission, à la majorité, rejeta l'appel, disant, notamment:

Comme la demande a été reçue après la date indiquée, le fonctionnaire n'avait d'autre choix que d'appliquer la loi. (Dossier conjoint, page 19.)

La majorité ajoute, sur la même page du dossier conjoint, comme motif soutenant sa décision:

... la compagnie n'a pas réuni les conditions voulues comme le prescrit la loi. Le régime d'assurance-maladie de la compagnie ne doit pas seulement répondre aux normes relatives à la réduction du taux de cotisation, mais la compagnie doit présenter une demande à cette fin de la manière prescrite et dans les délais impartis

La Commission intimée invoque, comme source de son pouvoir de prescrire un délai de présentation pour les demandes de réduction de taux de cotisation de chômage, les dispositions de l'article 65 des *Règlements sur l'assurance-chômage*, entré en vigueur le 21 décembre 1972 (DORS/73-16), que voici:

Demande de réduction du taux de la cotisation patronale

65. (1) Toute demande de réduction du taux de la cotisation patronale dont il est question aux paragraphes 59(1) ou 60(1) doit être faite dans une forme reconnue par la Commission, être accompagnée des documents et des renseignements exigés par la Commission et être présentée

a) au plus tard le 30^e jour du mois de septembre qui précède immédiatement le premier jour de la première année qu'elle vise; ou

b) dans le délai fixé par la Commission, avant le premier jour de chaque année consécutive subséquente à laquelle elle s'applique.

(2) Au reçu d'une demande de réduction du taux de la cotisation patronale, un fonctionnaire de la Commission décide si une réduction doit ou non être accordée.

¹ L'«Avis d'inadmissibilité à une réduction de taux de cotisation» du 9 août 1977, s'il se réfère au [TRADUCTION] «délai prescrit», n'indique cependant aucune date.

(3) An employer may, within thirty days of the mailing of a notice of a decision made pursuant to subsection (2), apply for a review of the decision by a review panel consisting of officers designated by the Commission.

(4) An employer who is not satisfied with the decision of the review panel referred to in subsection (3) may appeal to the Commission for a final determination of the question.

The Commission states that, pursuant to said Regulation 65(1)(b), it made the following rule, effective May 1, 1975:

ANNUAL RENEWAL DATE OF APPLICATION FOR PREMIUM
REDUCTION

75-20

The Commission considered the document submitted by its Executive Director Operations and approved the proposal therein. It agreed 65(1)(b) and 73(1)(b) of the Unemployment Insurance Regulations would be 60 days from the date on which the renewal application form is mailed to an employer, or such longer period as the Commission may in any case, for special reasons, allow.

It is to be noted that the "60-day rule" invoked by the Commission *supra* is subject to extension by the Commission "for special reasons". However, the letter of May 2, 1977 to the applicant made no mention of a possible extension of time for special reasons. The letter clearly stated that the applicant would be disqualified if the 60-day limit was not complied with. Likewise, the disqualification notice of August 9, 1977 made no reference to a possible extension. Then, in the Commission's reasons quoted *supra*, it is said that:

... the company must make application for a premium reduction in the prescribed time and manner ...

Again, there is no suggestion that the Commission has any power to extend the 60-day period. At the hearing before us, counsel for the applicant said that the applicant was not aware, or made aware of, the time limit rule or the possibility of a time extension, and that it was never mentioned or referred to in any of the appeal hearings. He referred to it as an "internal rule" of the Commission, a rule that was not made public or available to interested parties.

It is my opinion that the Commission, in light of its own rule empowering it to extend the filing date herein, if "special reasons" were established, erred in failing to determine whether or not the mitigat-

(3) L'employeur peut, dans les 30 jours qui suivent l'envoi par la poste d'un avis de la décision prise conformément au paragraphe (2), demander la révision de la décision par un comité formé de fonctionnaires désignés par la Commission.

(4) L'employeur qui n'est pas satisfait de la décision prise par le comité de révision dont il est question au paragraphe (3) peut interjeter appel devant la Commission pour qu'elle règle la question de manière définitive.

La Commission dit que, sur le fondement dudit alinéa 65(1)(b) des Règlements, elle a adopté la règle suivante, en vigueur le 1^{er} mai 1975:

DATE DE RENOUELEMENT ANNUEL DE LA DEMANDE DE
RÉDUCTION DE COTISATION

75-20

La Commission examine le document tel que présenté par le Directeur exécutif des opérations, et approuve la proposition énoncée. Elle convient que la date indiquée aux articles 65(1)(b) et 73(1)(b) des Règlements sur l'assurance-chômage serait 60 jours de la date de mise à la poste de la demande de renouvellement à un employeur ou toute période plus longue que la Commission peut permettre dans certains cas pour des raisons spéciales.

On remarquera que la «règle des 60 jours», qu'invoque la Commission ci-dessus, peut être prorogée, par la Commission, «pour des raisons spéciales». Toutefois, la lettre du 2 mai 1977 adressée à la requérante ne mentionne aucune possibilité de prorogation pour raisons spéciales. Elle dit clairement que la requérante deviendra inadmissible si le délai de 60 jours n'est pas respecté. De même, l'avis d'inadmissibilité du 9 août 1977 ne mentionne aucune possibilité de prorogation. Et, dans les motifs de la Commission, précités, il est dit:

... la compagnie doit présenter une demande à cette fin de la manière prescrite et dans les délais impartis ...

Ici encore, on ne dit pas que la Commission peut proroger le délai de 60 jours. Au cours de l'audience devant la Cour, l'avocat de la requérante a déclaré que celle-ci ignorait, on ne les lui avait nullement fait connaître, l'existence d'un délai ou les possibilités de prorogation; au cours de l'audition des appels, aucune allusion n'y avait été faite. Il s'agissait d'une [TRADUCTION] «règle de régie interne» de la Commission, laquelle n'avait été ni rendue publique ni portée à la connaissance des parties intéressées.

Je suis d'avis que c'est à tort que la Commission, autorisée de par sa propre règle à proroger le délai de dépôt en cause si des «raisons spéciales» étaient démontrées, a refusé de vérifier si les circonstances

ing circumstances referred to herein by the applicant would constitute such "special reasons". There is no indication from the Commission's reasons that it considered whether or not the basis for an extension had been established; rather, the passage quoted *supra* makes it clear that the Commission was applying the 60-day rule without any possibility of extension. Additionally, it seems to me that the procedure adopted by the Commission in this case resulted in unfairness to the applicant. The Commission concedes it has an internal rule providing for a 60-day limit for filing applications which it can extend for special reasons. Yet, this applicant was not advised of the possibility of a time extension and its claim was dismissed because it was not timely. It is hard to conceive of a course of conduct more likely to be prejudicial to parties appearing before the Commission. Quite apart from the other attacks made by the applicant on the decision of the Commission, it is my view that the manner in which the Commission proceeded against this applicant, as detailed *supra*, would be sufficient, of itself, to require that the decision be set aside.

Dealing now with the applicant's attack on the validity of Regulation 65 itself, the applicant submits that at the time when Regulation 65 came into force, i.e. December 21, 1972, there was no empowering legislation authorizing the Commission to promulgate such a Regulation. The applicant concedes that, with the coming into force on January 4, 1976 of subsections 64(4), (5) and (6) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* [as rep. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 23]², the Commission

² 23. Subsections 64(4) and (5) of the said Act are repealed and the following substituted therefor:

"(4) The Commission shall, with the approval of the Governor in Council, make regulations to provide a system for reducing an employer's premium payable under this Act when the payment of any allowances, monies or other benefits under a plan that covers insured persons employed by the employer, other than one established under provincial law, would have the effect of reducing the benefits that are payable to such insured persons under the Act, in respect of unemployment caused by illness or pregnancy, if insured persons employed by the employer will benefit from the reduction of the employer's premium in an amount at least equal to five-twelfths of the reduction, but subject to paragraph (a) of section 65.

(5) The Commission shall, with the approval of the Governor in Council, make regulations to provide a system for reducing the premium payable under this Act when the

atténuantes que faisait valoir la requérante pouvaient constituer de telles «raisons spéciales». Rien dans les motifs de la Commission n'indique qu'elle s'est interrogée pour savoir si une prorogation a n'était pas justifiée; au contraire, le passage précité montre clairement que la Commission a appliqué la règle des 60 jours rigoureusement, sans envisager aucune prorogation. De plus, il me semble que la procédure qu'a suivie la Commission en l'espèce b s'est révélée inéquitable à l'égard de la requérante. La Commission se reconnaît régie par une règle interne prévoyant un délai de dépôt des demandes de 60 jours, délai qu'elle peut proroger pour raisons spéciales. Pourtant, la requérante n'a nullement été avisée de la possibilité de prorogation c alors que sa réclamation a été rejetée parce que hors délai. Il est difficile d'imaginer une ligne de conduite plus préjudiciable aux parties comparaisant devant la Commission. Indépendamment des d autres moyens que fait valoir la requérante, je suis d'avis que la procédure qu'elle a suivie dans le cas de la requérante, telle qu'expliquée ci-dessus, justifie en elle-même la réformation de la décision.

e Sur la validité même de l'article 65 des Règlements, la requérante fait valoir qu'au moment de son entrée en vigueur, le 21 décembre 1972, aucune loi n'autorisait la Commission à l'adopter. f La requérante reconnaît qu'avec l'entrée en vigueur, le 4 janvier 1976, des paragraphes 64(4), (5) et (6) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [abrogés et remplacés par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 23]², la Commission s'est vu g conférer le pouvoir d'adopter une réglementation

² 23. Les paragraphes 64(4) et (5) de ladite loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

«(4) La Commission doit, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements prévoyant un mode de réduction de la cotisation patronale payable en vertu de la présente loi lorsque le paiement d'allocations, de prestations ou autres sommes en vertu d'un régime autre qu'un régime établi en vertu d'une loi provinciale, qui couvre des assurés exerçant un emploi au service d'un employeur, aurait pour effet de réduire les prestations payables à ces assurés en vertu de la présente loi, en cas de chômage causé par une maladie ou une grossesse, si les assurés exerçant un emploi au service de l'employeur obtiendraient une fraction de la réduction de la cotisation patronale égale à cinq douzièmes au moins de cette réduction sous réserve toutefois de l'alinéa a) de l'article 65.

(5) La Commission doit, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements prévoyant un mode de réduction de la cotisation payable en vertu de la présente loi

thereafter possessed the power to pass a regulation dealing with time limits for premium reduction applications, pursuant to the provisions of subsection 64(6). However, the submission is that, at the time Regulation 65 was passed and came into force, no statutory authority existed in the Commission. Thus, in the applicant's view, Regulation 65 is invalid.

The respondent Commission's answer to that submission is to the effect that, prior to January 4, 1976, and including the period in 1972 when Regulation 65 was enacted and came into effect, paragraph 58(y) and subsections 64(4) and (5) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, as they then were, specifically conferred the power upon the Commission to make Regulation 65, including paragraph 65(1)(b), the portion of Regulation 65 relied upon in the case at bar. Those sections read as follows:

Regulations

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

(y) prescribing anything that by this Act is to be prescribed by regulations.

payment of an allowance, monies or other benefits under a provincial law to insured persons in respect of sickness or pregnancy would have the effect of reducing or eliminating the benefits that are payable under this Act to such insured persons in respect of unemployment caused by illness or pregnancy, but subject to paragraph (a) of section 65.

(6) For the purposes of subsections (4) and (5), the Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations

(a) prescribing the manner and time for making an application for a premium reduction;

(b) prescribing the standards that must be met by a plan to qualify for a premium reduction and the time during which such plan must be in effect;

(c) prescribing the method for determining the amount of reduction for plans of given standards and the use to be made of actuarial calculations and estimates;

(d) providing for the making of decisions relating to premium reduction and appeals therefrom in cases of dispute;

(e) prescribing the manner in which the insured earnings of insured persons will be reported by employers to the Department of National Revenue, Taxation; and

(f) generally, providing for any other matters necessary for carrying out the purposes and provisions of subsections (4) and (5)."

portant sur les délais de dépôt des demandes de réduction du taux de cotisation, conformément aux dispositions du paragraphe 64(6). Toutefois, dit-on, au moment de l'adoption et de l'entrée en vigueur de l'article 65 des Règlements, la Commission ne possédait pas le pouvoir légal nécessaire. Ainsi, selon la requérante, l'article 65 des Règlements serait invalide.

b La Commission intimée répond à cet argument en disant qu'antérieurement au 4 janvier 1976, y compris en 1972, lors de l'adoption et de l'entrée en vigueur de l'article 65 des Règlements, l'alinéa 58y) et les paragraphes 64(4) et (5), anciens, de la c *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* conféraient expressément à la Commission le pouvoir d'adopter l'article 65 des Règlements, y compris l'alinéa 65(1)b) invoqué en l'espèce. Voici le texte de ces articles:

Règlements

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

e y) prescrivant tout ce qui, aux termes de la présente loi, doit être prescrit par règlement.

lorsque le paiement d'allocations, de prestations ou autres sommes à des assurés en vertu d'une loi provinciale en cas de maladie ou de grossesse, aurait pour effet de réduire ou de supprimer les prestations payables en vertu de la présente loi à ces assurés, en cas de chômage causé par la maladie ou une grossesse, sous réserve toutefois de l'alinéa a) de l'article 65.

(6) Aux fins des paragraphes (4) et (5), la Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements

a) prescrivant la manière et le moment de présenter une demande de réduction de taux de cotisation;

b) prescrivant les normes auxquelles doit satisfaire un régime pour ouvrir droit à une réduction de taux de cotisation et la période durant laquelle ce régime doit être en vigueur;

c) prescrivant la méthode de détermination du montant de la réduction pour les régimes qui satisfont aux normes prescrites et l'utilisation qui doit être faite des calculs et estimations actuariels;

d) prévoyant le mode de règlement des demandes de réduction de taux de cotisation et des appels interjetés en cas de litige;

e) prescrivant la manière dont les employeurs doivent déclarer la rémunération assurable des assurés au ministère du Revenu national, Impôt; et

f) de façon générale, prévoyant toute autre chose qu'exige la réalisation de l'objet et l'application des dispositions des paragraphes (4) et (5).»

64. ...

(4) If the payment of any allowances, monies or other benefits under any plan, other than one established under a provincial law, that covers insured persons employed by an employer would have the effect of reducing the benefits that are payable to such insured persons under this Act in respect of unemployment caused by illness or pregnancy the amount of the employer's premium payable under this Act by that employer in respect of insured persons who are covered under such plan shall be reduced as prescribed if insured persons employed by the employer will benefit from the reduction of the employer's premium in an amount at least equal to five-twelfths of the reduction but subject to paragraph (a) of section 65.

(5) Where under a provincial law any allowances, monies or other benefits are payable to an insured person in respect of sickness or pregnancy that would have the effect of reducing or eliminating the benefits that are payable under this Act to such insured person in respect of unemployment caused by that illness or pregnancy, the premium payable under this Act in respect of that insured person shall be reduced or eliminated as prescribed but subject to paragraph (a) of section 65.

With respect, I am unable to accept this submission by counsel for the Commission. In my view, those sections did not empower the Commission to make regulations concerning the manner and time within which applications for premium reduction may be made. Clearly, subsection 64(6), which came into effect on January 4, 1976, gave the Commission that power but since it did not have the power when Regulation 65 was enacted, the Regulation is, in my view, invalid.

The applicant's second attack on the validity of Regulation 65 is expressed in the alternative to the first attack dealt with *supra* and is to the effect that, assuming jurisdiction in the Commission to make regulations concerning applications for unemployment premium reductions, Regulation 65(1)(b), since it requires applications "at such time as the Commission may direct before the first day of each subsequent consecutive year for which a reduction is applied for" is *ultra vires* because the Commission has purported to give itself random power to administer as it sees fit without any reference point in standards fixed by regulation. In support of this submission, the applicant relied on the decision of the Supreme Court of Canada in the case of *Brant Dairy Company Limited et al. v. The Milk Commission of Ontario et al.*³ In that case, the portion of the Regulation

³ [1973] S.C.R. 131.

64. ...

(4) Lorsque le paiement d'allocations, de prestations ou autres sommes en vertu d'un régime autre qu'un régime établi en vertu d'une loi provinciale, qui couvre des assurés exerçant un emploi au service d'un employeur aurait pour effet de réduire les prestations payables à ces assurés, en vertu de la présente loi, en cas de chômage causé par une maladie ou une grossesse, la cotisation patronale payable, en vertu de la présente loi, par cet employeur pour ces assurés sera réduite tel que prescrit si les assurés exerçant un emploi au service de l'employeur obtiendront une fraction de la réduction de la cotisation patronale égale à cinq douzièmes au moins de cette réduction sous réserve toutefois de l'alinéa a) de l'article 65.

(5) Lorsque, en vertu d'une loi provinciale, des allocations, prestations ou autres sommes sont payables à un assuré pour une maladie ou une grossesse et auraient pour effet de réduire ou de supprimer les prestations payables en vertu de la présente loi à cet assuré en cas de chômage causé par cette maladie ou cette grossesse, la cotisation payable pour cet assuré en vertu de la présente loi sera réduite ou supprimée tel que prescrit sous réserve de l'alinéa a) de l'article 65.

Il ne me paraît pas possible de partager cette façon de voir de l'avocat de la Commission. À mon avis, ces articles n'ont pas autorisé la Commission à adopter une réglementation au sujet de la procédure à suivre et des délais à respecter pour présenter une demande de réduction du taux de cotisation. Manifestement, le paragraphe 64(6), qui entra en vigueur le 4 janvier 1976, a conféré à la Commission ce pouvoir mais, comme elle ne le possédait pas lors de l'adoption de l'article 65 des Règlements, celui-ci est, à mon avis, invalide.

La seconde exception d'invalidité de l'article 65 des Règlements de la requérante, subsidiaire à la première traitée ci-dessus, est que, si on présume la Commission compétente pour prescrire une réglementation en matière de demandes de réduction du taux de cotisation, l'alinéa 65(1)b) des Règlements, comme il exige la présentation des demandes «dans le délai fixé par la Commission, avant le premier jour de chaque année consécutive subséquente à laquelle elle s'applique», constitue un excès de pouvoir car la Commission se confie à elle-même un pouvoir arbitraire d'administrer comme elle l'entend sans aucune borne réglementaire. À cet égard, la requérante fait valoir l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Brant Dairy Company Limited et autre c. The Milk Commission of Ontario et autre*³. Dans cette affaire, la disposition réglementaire jugée être un excès de pouvoir répé-

³ [1973] R.C.S. 131.

found to be *ultra vires* simply repeated the formula of the statute containing the delegation, specified no standards and left everything to the Board to whom the regulation-making power was delegated, in its discretion. In the case at bar, there is the slight difference that Regulation 65(1)(b) leaves everything to the Commission's own discretion excepting the requirement that, in any event, the application must be made in the year for which the reduction is being applied. Notwithstanding this factual distinction, it is my opinion that the rationale of the *Brant Dairy* case (*supra*) applies to the situation in this case. I accordingly apply the views of Laskin J. (as he then was) in that decision and specifically that portion of his reasons reading as follows, at pages 146 and 147:

A statutory body which is empowered to do something by regulation does not act within its authority by simply repeating the power in a regulation in the words in which it was conferred. That evades exercise of the power and, indeed, turns a legislative power into an administrative one. It amounts to a redelegation by the Board to itself in a form different from that originally authorized; and that this is illegal is evident from the judgment of this Court in *Attorney General of Canada v. Brent* ([1956] S.C.R. 318).

In the *Brent* case, what was in issue was the exercise of power delegated to the Governor in Council by the *Immigration Act* to make regulations respecting enumerated matters. What the Governor in Council did was to embody the very powers in a regulation which confided their application to a special inquiry officer. This was held to be an invalid subdelegation; it converted the required reflection in a regulation of the opinion of the Governor in Council into an unregulated exercise from time to time of the opinion of a special inquiry officer.

The principle is the same here. The Board was required to legislate by regulation. Instead, it has purported to give itself random power to administer as it sees fit without any reference point in standards fixed by regulation.

For these reasons I have concluded that even assuming jurisdiction to enact Regulation 65(1)(b), the Regulation is *ultra vires*.

The respondent Commission submits, however, that section 71 of the *Employment and Immigration Reorganization Act*, S.C. 1976-77, c. 54, which came into force on August 15, 1977, gave statutory force to Regulation 65(1)(b) and con-

tait simplement la formule de délégation de la loi, sans indiquer aucune norme, abandonnant cela à la discrétion de l'Office délégataire du pouvoir réglementaire. En l'espèce en cause, il y a cette légère différence que l'alinéa 65(1)(b) des Règlements laisse tout à la discrétion de la Commission sauf le fait que, dans tous les cas, la demande doit être faite dans l'année pour laquelle on réclame la réduction. Indépendamment de cette distinction de fait, je suis d'avis que le raisonnement de l'arrêt *Brant Dairy* (précité) s'applique en l'espèce. J'applique en conséquence les vues exprimées par le juge Laskin (qui alors n'était pas encore juge en chef) dans cette décision, notamment cette portion de ses motifs rapportée aux pages 146 et 147:

Les organismes créés par statut qui ont le pouvoir de faire quelque chose par règlement n'agissent pas dans les limites de leurs attributions en se contentant de reprendre, dans un règlement, les termes par lesquels ce pouvoir a été conféré. C'est là se soustraire à l'exercice de ce pouvoir et, de fait, c'est là faire d'un pouvoir législatif un pouvoir administratif. Cela équivaut à une nouvelle délégation que l'Office se fait à lui-même, dans une forme différente de celle qui a initialement été autorisée; il est évident que cela est illégal, d'après le jugement que cette Cour a rendu dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Brent* ([1956] R.C.S. 318).

Dans l'affaire *Brent*, il était question de l'exercice du pouvoir délégué au gouverneur en conseil par la *Loi sur l'immigration* de faire des règlements sur des matières spécifiées. Le gouverneur en conseil avait incorporé les pouvoirs mêmes dans un règlement, confiant leur application à un enquêteur spécial. Il a été jugé que c'était là une sous-délégation invalide; était substituée à l'opinion du gouverneur en conseil, que devait refléter le règlement, l'opinion que pourrait se former à l'occasion un enquêteur spécial, sans que ce dernier ne soit soumis à des contraintes réglementaires.

Le principe est ici le même. L'Office était tenu de légiférer par règlement, mais il a plutôt tenté de se conférer le pouvoir arbitraire d'administrer comme il le jugeait bon sans préciser ses normes par règlement.

Par ces motifs, je conclus que, même en présumant la compétence d'adopter l'alinéa 65(1)(b) des Règlements, celui-ci constituerait un excès de pouvoir.

La Commission intimée fait valoir cependant que l'article 71 de la *Loi régissant l'emploi et l'immigration*, S.C. 1976-77, chap. 54, entré en vigueur le 15 août 1977, confère une caution législative à l'alinéa 65(1)(b) des Règlements et con-

firmed that the said Regulation was validly made under the Act. Section 71 reads as follows:

71. All orders, rules, regulations, by-laws, decisions, directions, contracts, leases, licences, authorizations, consents, declarations, designations, nominations, permits, recognitions or other documents made, given or issued pursuant to any Act of Parliament by or in relation to the former Commission, former Department or former Minister, as the case may be, that are in force when this Act comes into force, continue in force thereafter as though made, given or issued pursuant to this Act until they are repealed, replaced, rescinded or altered by or pursuant to this Act or any other Act of Parliament.

Thus, the submission continues, since Regulation 65(1)(b) has been validated by said section 71, the Commission rule herein relied on is also validated since its validity depends on the validity of Regulation 65(1)(b). In support of this submission, the respondent's counsel relies upon the case of *Re Fletcher, Ex parte Fletcher v. Official Receiver*⁴.

In that case, the rule being impeached was Rule 219 of the *Bankruptcy Rules, 1952*, passed pursuant to the rule-making powers conferred by section 132 of the *Bankruptcy Act, 1914*, 4 & 5 Geo. 5, c. 59 (U.K.). It was generally accepted by all three Judges of the Court of Appeal that Rule 219 would be invalid because its operation involved an extension of the discretionary jurisdiction of the Court not authorized by the relevant provision of the statute. However, the Court held, unanimously, that the validity of the rule was rescued by the provisions of subsection 168(3) of the *Bankruptcy Act, 1914*, which provided:

168. . . .

(3) Until revoked or altered under the powers of this Act, . . . any general rules and orders made under the Bankruptcy Acts, 1883 to 1913, and the Bankruptcy (Discharge and Closure) Act, 1887, which are in force at the commencement of this Act, shall continue in force, and shall have the effect as if made under this Act.

In referring to said subsection 168(3), Romer L.J. said at page 603:

It cannot, in my judgment, be supposed that Parliament, when enacting that subsection, were contemplating that some of the rules which were then current were invalid or were even of doubtful validity; for if any suspicion had been entertained on the subject, the legislature would presumably have revoked such of the doubtful rules as it disapproved of and expressly validated the others, rather than have left it to the courts on some future occasion to decide which of the rules were ultra vires and which were not. In my opinion, the reference in the sub-section to the previously made rules and orders "which are

firme son adoption régulière, en application de cette Loi. Voici l'article 71:

71. Tous les actes, notamment les décrets, ordonnances, règles, règlements, règlements intérieurs, décisions, directives, contrats, baux, licences, autorisations, acquiescements, déclarations, désignations, nominations, permis et les actes recognitifs, établis en vertu d'une loi du Parlement par l'ancienne Commission, l'ancien ministère ou l'ancien Ministre ou s'y rapportant, qui étaient applicables lors de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à produire leurs effets comme s'ils avaient été établis sous le régime de la présente loi jusqu'à ce qu'ils soient abrogés, remplacés, annulés ou modifiés en vertu de la présente loi ou d'une autre loi du Parlement.

Ainsi, fait-on valoir, comme l'alinéa 65(1)(b) des Règlements a été validé par ledit article 71, la règle de la Commission en cause l'est aussi puisque sa validité est fonction de celle de l'alinéa 65(1)(b). À cet égard, l'avocat de l'intimée invoque l'arrêt *Re Fletcher, Ex parte Fletcher v. Official Receiver*⁴.

Dans cette espèce, la Règle 219 des *Bankruptcy Rules, 1952* (les règles de faillite), adoptées sur le fondement du pouvoir réglementaire conféré par l'article 132 de la *Bankruptcy Act, 1914*, 4 & 5 Geo. 5, chap. 59 (R.-U.), était entreprise. Les trois juges de la Cour d'appel saisis de l'affaire ont reconnu que la Règle 219 était invalide vu que son application impliquait une extension du pouvoir discrétionnaire de la Cour au-delà de ce qu'autorisait la disposition pertinente de la loi; mais la Cour a dit, à l'unanimité, que le paragraphe 168(3) de la *Bankruptcy Act, 1914* venait au secours de la règle lorsqu'il disposait:

[TRADUCTION] 168. . . .

(3) Sauf révocation ou modification en application de la présente loi, . . . les règles générales et ordonnances d'application des Bankruptcy Acts, 1883 et 1913, et de la Bankruptcy (Discharge and Closure) Act, 1887 ayant effet lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, le demeureront et auront même effet que si adoptées en application de la présente loi.

Au sujet dudit paragraphe 168(3), le lord juge Romer dit, à la page 603:

[TRADUCTION] On ne peut, je pense, présumer que le législateur, lorsqu'il adopta ce paragraphe, considérait certaines des règles alors en vigueur comme invalides ou de validité douteuse car, si cela avait été le cas, il aurait sans doute abrogé les règles douteuses qu'il n'approuvait pas et validé expressément les autres plutôt que de laisser aux tribunaux le soin de décider, éventuellement, quelles étaient les règles valides et quelles étaient celles qui ne l'étaient pas. À mon avis, la référence dans le paragraphe aux règles et ordonnances antérieures «ayant effet au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi»

⁴ [1955] 2 All E.R. 592 (C.A.).

⁴ [1955] 2 All E.R. 592 (C.A.).

in force at the commencement of this Act” embraced the rules and orders which were de facto in force, whether validly made or not; and a fortiori the reference would include a rule such as r.192 which had for years past been treated as valid by the courts.

The other Justices expressed similar views. It seems clear from reading all three judgments that one of the most important considerations in the view of the Court was the fact that since the rule in question was the successor of other rules in substantially identical terms which had formed part of the *Bankruptcy Code* for about two generations, it was too late to challenge, successfully, the validity of the rule⁵. The other consideration which seems implicit, (certainly in the reasons of Romer L.J. quoted *supra*) is that the impeached rule be one “which had for years past been treated as valid by the courts”.

That factual situation is quite different from the one in the case at bar. In this case, Regulation 65 (which came into force only in 1972) is certainly not in the category of a regulation which “had for years past been treated as valid by the courts”. In the argument before us, counsel did not suggest that any court had previously ruled on the validity of this Regulation. Accordingly, I do not find the *Fletcher* decision to be persuasive or of much assistance in determining the validity of Regulation 65.

Furthermore, even assuming without deciding that said section 71 validates Regulation 65(1)(b), I am not persuaded that such a circumstance would breathe validity into the Commission rule herein impeached. Said section 71 is contained in the “Transitional and Consequential Provisions” of the *Employment and Immigration Reorganization Act*, being Part IV of that Act. It is clear from the scheme of Part IV that in section 71, Parliament intended to continue in full force and effect the “orders, rules, regulations”, etc., issued pursuant to the *Unemployment Insurance Act, 1971*. Subsection 64(6) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* came into effect on January 4, 1976. A reading of that subsection clearly reveals that, in enacting paragraph 64(6)(a), Parliament intended to delegate to the Commission the power to prescribe the manner and time for making premium

⁵ See for example: Sir Raymond Evershed M.R. at p. 594 (F.&G.). Sir Raymond Evershed M.R. at p. 599 (F.).

embrasse toutes les règles et ordonnances alors en vigueur de facto, qu’elles aient été valides ou non, et donc, a fortiori, une règle comme la règle 192 qui, pendant des années, a été considérée comme valide par les tribunaux.

- ^a Les autres juges ont exprimé des vues semblables. Il semble clair, à la lecture des trois opinions judiciaires, que l’un des facteurs les plus importants aux yeux de la Cour a été que, comme la
- ^b règle en cause remplaçait en des termes essentiellement identiques d’anciennes règles, qui avaient fait partie du *Bankruptcy Code* (le code de faillite) depuis deux générations, il était trop tard pour en contester la validité avec succès⁵. Il y a un autre
- ^c facteur apparemment implicite, (manifeste dans les motifs du lord juge Romer, précités): la règle entreprise «pendant des années, a été considérée comme valide par les tribunaux».
- ^d Ce cas d’espèce est fort différent de celui en cause. Dans celui-ci, l’article 65 des Règlements (qui n’est entré en vigueur qu’en 1972) n’a pas «pendant des années . . . été considéré comme valide par les tribunaux». Au cours des débats, les
- ^e avocats n’ont nullement prétendu qu’une juridiction quelconque avait statué antérieurement sur la validité de cet article des Règlements. En conséquence, je juge l’arrêt *Fletcher* ni persuasif ni d’une aide précieuse lorsqu’il s’agit de décider de
- ^f la validité de l’article 65 des Règlements.

En outre, même si l’on présume, sans en décider, que ledit article 71 valide l’alinéa 65(1)(b) des Règlements, je ne suis pas convaincu que cela

^g aurait pour résultat de valider la règle de la Commission entreprise en l’espèce. Ledit article 71 se trouve dans les «Dispositions transitoires et abrogations» de la *Loi régissant l’emploi et l’immigration*, la Partie IV. L’économie de la Partie IV

^h montre clairement qu’à l’article 71, le législateur a voulu maintenir en vigueur, avec plein effet, les «décrets, ordonnances, règles, règlements», etc. adoptés sur le fondement de la *Loi de 1971 sur l’assurance-chômage*. Le paragraphe 64(6) de la

ⁱ *Loi de 1971 sur l’assurance-chômage* est entré en vigueur le 4 janvier 1976. Le texte de ce paragraphe montre clairement qu’en adoptant l’alinéa 64(6)(a), le législateur a voulu déléguer à la Commission le pouvoir d’indiquer la procédure à suivre

⁵ Voir par exemple: Sir Raymond Evershed, M.R., à la p. 594 (F.&G.). Sir Raymond Evershed, M.R., à la p. 599 (F.).

reduction applications by regulations (emphasis added). "Regulation" is defined in paragraph 2(1)(b) of the *Statutory Instruments Act*, S.C. 1970-71-72, c. 38 as follows:

2. (1) In this Act,

(b) "regulation" means a statutory instrument

(i) made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament, or

(ii) for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament,

and includes a rule, order or regulation governing the practice or procedure in any proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament, and any instrument described as a regulation in any other Act of Parliament;

"Statutory instrument" is defined in paragraph 2(1)(d) of that Act as follows:

2. (1) In this Act,

(d) "statutory instrument" means any rule, order, regulation, ordinance, direction, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates, or

(ii) by or under the authority of the Governor in Council, otherwise than in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament,

but does not include

(iii) any such instrument issued, made or established by a corporation incorporated by or under an Act of Parliament unless

(A) the instrument is a regulation and the corporation by which it is made is one that is ultimately accountable, through a Minister, to Parliament for the conduct of its affairs, or

(B) the instrument is one for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament,

(iv) any such instrument issued, made or established by a judicial or quasi-judicial body, unless the instrument is a rule, order or regulation governing the practice or procedure in proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament,

et les délais à respecter en matière de demande de réduction du taux de cotisation, par la voie de règlements (c'est moi qui souligne). L'alinéa 2(1)b) de la *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, chap. 38, définit ce qu'on entend par «règlement»:

2. (1) Dans la présente loi,

b) «règlement» désigne un texte réglementaire

(i) établi dans l'exercice du pouvoir législatif conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, ou

(ii) pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime,

et comprend une règle, une ordonnance ou un règlement régissant la pratique ou la procédure dans toute instance devant un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire établi par une loi du Parlement ou sous son régime, de même qu'un texte que toute autre loi du Parlement désigne comme règlement;

d) Et son alinéa 2(1)d) définit l'expression «texte réglementaire» comme suit:

2. (1) Dans la présente loi,

d) «texte réglementaire» désigne une règle, un décret, un arrêté, un ordre, un règlement, une ordonnance, une directive, une formule, un tarif de dépens, frais, honoraires ou droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un règlement administratif, une résolution ou tout autre texte établi

(i) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte, ou

(ii) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, autrement que dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime,

mais ne comprend pas

(iii) un texte de ce genre établi par une corporation constituée par une loi du Parlement ou sous son régime, à moins

(A) que le texte ne soit un règlement et que la corporation par laquelle il est établi n'ait en dernier lieu à répondre devant le Parlement, par l'intermédiaire d'un Ministre, de la conduite de ses affaires, ou

(B) qu'il ne s'agisse d'un texte pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime,

(iv) un texte de ce genre établi par un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire, à moins que le texte ne soit une règle, une ordonnance ou un règlement régissant la pratique ou la procédure dans toute instance devant un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire établi par une loi du Parlement ou sous son régime,

(v) any such instrument in respect of which, or in respect of the production or other disclosure of which, any privilege exists by law or whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision or the determination of policy, or in the ascertainment of any matter necessarily incidental thereto, or

(vi) an ordinance of the Yukon Territory or the Northwest Territories or any instrument issued, made or established thereunder.

The definition of "regulation" *supra* when read with the definition of "statutory instrument" *supra*, in my opinion, clearly encompasses a Commission rule like the one herein impeached. Accordingly, the provisions of the *Statutory Instruments Act* dealing with transmission to the Clerk of the Privy Council (section 5); registration thereof by the Clerk (section 6); date of coming into force (section 9); and publication in the *Canada Gazette* (section 11) would apply to this rule. Thus it is clear that Parliament, by requiring that rules respecting premium reduction applications be made by regulation, intended that the formalities attendant upon the adoption of a regulation be complied with. An important reason for such a requirement would be that the registration and publication of such a public document would ensure its availability to all those who may be affected by it. There is no evidence, nor was there any suggestion by counsel, that the provisions of the *Statutory Instruments Act* were complied with in respect of this rule. Subsection 64(6) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* was not repealed by the *Employment and Immigration Reorganization Act*. Thus, it continued in full force and effect and the two sections (64(6) and 71) must be read together having regard to the general objects of the statute which must be read and given effect to as a whole and must, if possible, be so interpreted as to be reconcilable. Since subsection 64(6) deals specifically with the matter of fixing time for a premium reduction application while section 71 is of general scope, the accepted norms of statutory interpretation require that section 71 be so construed as to except from its operation any "rule", etc., which, if not so excepted, would produce a result that would render nugatory the provisions of subsection 64(6)⁶. It is inconceivable, in my view, that Parliament, by

(v) un texte de ce genre qui est soumis ou dont la production ou autre forme de divulgation est soumise à des restrictions prévues par le droit ou dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou aider à prendre une décision ou à fixer une ligne de conduite, ou à vérifier une question qui en découle nécessairement, ou

(vi) une ordonnance du territoire du Yukon ou des territoires du Nord-Ouest ou un texte établi sous le régime d'une telle ordonnance.

b

La définition du terme «règlement» précitée, lorsque rapprochée de celle de l'expression «texte réglementaire», précitée elle aussi, vise sans doute aucun à mon avis une règle interne comme celle de la Commission contestée en l'espèce. Il s'ensuit que les dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires* qui traitent de leur transmission au greffier du Conseil privé (article 5), de leur enregistrement par le greffier (article 6), de leur date d'entrée en vigueur (article 9) et de leur publication dans la *Gazette du Canada* (article 11), lui sont applicables. Ainsi, il est certain que le législateur, en exigeant que les règles relatives aux demandes de réduction du taux de cotisation soient établies par voie réglementaire, a voulu les soumettre aux formalités régissant l'adoption d'un règlement. Une raison importante de cette exigence est que l'enregistrement et la publication d'un acte public de ce genre assurent que ceux qui sont touchés par lui peuvent en prendre connaissance. Aucune preuve, les avocats d'ailleurs ne l'ont pas prétendu, ne permet d'affirmer que les dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires* ont été respectées dans le cas de la règle en cause. La *Loi régissant l'emploi et l'immigration* n'a pas abrogé le paragraphe 64(6) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Aussi demeure-t-il en vigueur avec plein effet; les deux articles (64(6) et 71) doivent donc être rapprochés, compte tenu de l'objet général de la loi, laquelle doit être prise comme un tout, et si possible être interprétés de façon à être réconciliés. Comme le paragraphe 64(6) traite expressément du délai à impartir en cas de demande de réduction du taux de cotisation, et comme l'article 71 est de portée générale, les normes acceptées d'interprétation législative exigent d'excepter de l'opération de l'article 71 toute «règle», etc. qui, si elle n'était exceptée, aurait pour résultat de contredire les dispositions du paragraphe 64(6)⁶. Il est incon-

⁶ See: Craies on Statute Law, 7th Edition, p. 222.

⁶ Voir: Craies on Statute Law, 7^e édition, p. 222.

section 71, intended to give Parliamentary sanction to a Commission rule which violated another enactment by Parliament, unless the language used was unequivocal to grant approval to something which would otherwise be void. Adopting that approach to interpretation it is clear, in my view, that the "orders, rules, regulations", etc., encompassed by section 71 include only rules promulgated by the Commission by regulation since those are the only kind of rules which subsection 64(6) empowers the Commission to make. Since the Commission "rule" herein impeached was not a "rule" made by regulation, it is not a "rule" which the Commission was authorized to make, and it is not therefore an order, rule or regulation as those terms are used in section 71. Accordingly, it is my conclusion that the provisions of section 71 do not apply to the kind of "internal order" passed by the Commission in this case.

For these reasons, I would reject the submission of counsel for the respondents concerning the applicability of section 71 to the Commission rule herein impeached.

Accordingly, and for all of the above reasons, I would allow the section 28 application, set aside the decision of the Commission herein dated August 18, 1978, and refer the matter back to the Commission for reconsideration on the basis that Commission Rule 75-20, passed by the Commission and said to be effective May 1, 1975 and entitled "Annual Renewal Date of Application for Premium Reduction" is invalid and void.

URIE J.: I agree.

KELLY D.J.: I agree.

cevable, à mon avis, que le législateur ait voulu par l'article 71 accorder la sanction parlementaire à une règle de la Commission violant une autre disposition législative, à moins que les termes employés n'approuvent expressément, sans ambiguïté aucune, ce qui autrement est nul. Interprétant dans ce sens, il est clair, à mon avis, que les «décrets, ordonnances, règles, règlements», etc. qu'embrasse l'article 71 n'incluent que les règles que promulgue la Commission par voie réglementaire, que ce sont là les seules règles que la Commission est autorisée à adopter par le paragraphe 64(6). Comme la «règle» de la Commission en cause n'est pas une «règle» adoptée par voie réglementaire, il ne s'agit pas d'une «règle» que la Commission avait le pouvoir d'adopter et il s'ensuit qu'elle n'est pas un décret, ordonnance, règle ou règlement aux termes de l'article 71. En conséquence, je conclus que les dispositions de l'article 71 ne s'appliquent pas à une règle de «régie interne» comme celle adoptée par la Commission en l'espèce.

Par ces motifs, je rejetterais l'argument des intimés au sujet de l'applicabilité de l'article 71 à la règle entreprise de la Commission.

Par conséquent, et par tous les motifs précités, je ferais droit à la demande selon l'article 28, reformerais la décision de la Commission en cause en date du 18 août 1978 et saisisrais à nouveau la Commission de l'espèce, celle-ci devant statuer en tenant compte que la Règle 75-20 adoptée par elle et ayant effet prétendument depuis le 1^{er} mai 1975, intitulée «Date de renouvellement annuel de la demande de réduction de cotisation» est invalide et nulle.

LE JUGE URIE: Je souscris à cet avis.

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: Je le partage aussi.