

A-684-85

A-684-85

Joseph Granger (Applicant)

v.

Employment and Immigration Commission (Respondent)

and

Office of Dubé J., Umpire (Tribunal)**INDEXED AS: GRANGER v. CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION****Court of Appeal, Pratte, Hugessen and Lacombe JJ.—Montreal, March 13; Ottawa, April 11, 1986.**

Judicial review — Applications to review — Pension benefits paid directly into RRSP not considered received, therefore not deducted from labour adjustment benefits paid pursuant to s. 17 Labour Adjustment Benefits Act — Applicant irrevocably electing to receive pension up to age 65, to be paid directly into RRSP — Commission subsequently changing interpretation of s. 17 — Pension benefits considered received even if paid directly into RRSP — Umpire upholding Commission's decision — Different interpretation not infringing rules of natural justice — Complaint turning on application of law rather than equity — Court limited to ascertaining validity of tribunal's decision based on grounds in s. 28 — Acceptance of argument of estoppel by representation on ground of equity would mean Court setting aside Commission's decision, rather than Umpire's — Court not sitting in equity in connection with remedy sought by applicant — Application dismissed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Labour Adjustment Benefits Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 89, s. 17.

Estoppel — Commission advising applicant pension benefits paid directly into RRSP not deductible from labour adjustment benefits — Applicant relying on information in electing manner of receipt of pension — Commission subsequently changing interpretation of s. 17 Labour Adjustment Benefits Act, resulting in deduction of pension benefits from labour adjustment benefits — Applicant submitting estoppel by representation on ground of equity — Commission not empowered to amend law, therefore interpretations of law not having force of law — Commission without discretion in calculating benefits and deductions — Crown not bound by Department's representations if latter contrary to clear and peremptory provisions of law — Labour Adjustment Benefits Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 89, ss. 15, 17, 26.

Joseph Granger (requérant)

c.

^a Commission de l'emploi et de l'immigration (intimée)

et

^b Bureau du juge Dubé, juge-arbitre (tribunal)**RÉPERTORIÉ: GRANGER c. COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA****^c Cour d'appel, juges Pratte, Hugessen et Lacombe—Montréal, 13 mars; Ottawa, 11 avril 1986.**

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Les prestations de pension versées directement dans un R.E.É.R. n'étaient pas considérées reçues, et par conséquent elles n'avaient pas à être déduites du montant des prestations d'adaptation versées suivant l'art. 17 de la Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs — Le requérant a choisi irrévocablement de recevoir une pension jusqu'à l'âge de 65 ans, laquelle devait être versée directement dans un R.E.É.R. — La Commission modifie par la suite son interprétation de l'art. 17 — Elle considère que les prestations étaient reçues même si elles étaient déposées directement dans un R.E.É.R. — Le juge-arbitre confirme la décision de la Commission — L'interprétation différente ne viole pas les principes de justice naturelle — L'action porte sur l'application de la loi plutôt que l'équité — La Cour doit s'en tenir à vérifier le bien ou le mal-fondé de la décision du tribunal pour l'un ou l'autre des motifs énoncés à l'art. 28 — Pour faire droit à l'argument de l'estoppel par représentation pour des raisons d'équité il faudrait que la Cour annule la décision de la Commission plutôt que celle du juge-arbitre — La Cour ne siège pas en équité dans le cadre du recours exercé par le requérant — Demande rejetée — Loi sur la Cour fédérale, S.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28 — Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs, S.C. 1980-81-82-83, chap. 89, art. 17.

Fin de non-recevoir — La Commission fait savoir au requérant que les prestations de pension versées directement dans un R.E.É.R. n'étaient pas déductibles du montant des prestations d'adaptation pour les travailleurs — Le requérant se fie à ces renseignements pour choisir le mode de versement de sa pension — La Commission change par la suite son interprétation de l'art. 17 de la Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs, ce qui entraîne la déduction des prestations de pension du montant des prestations d'adaptation — Le requérant excipe de l'estoppel par représentation pour des raisons d'équité — La Commission n'a pas le pouvoir de modifier la loi, en conséquence ses interprétations n'ont pas force de loi — La Commission n'a aucune discrétion concernant le calcul des prestations et des déductions — La Couronne n'est pas liée par les opinions du Ministère si elles sont contraires aux dispositions claires et impératives de la loi — Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs, S.C. 1980-81-82-83, chap. 89, art. 15, 17, 26.

Unemployment insurance — Labour Adjustment Benefits Act providing for payment of benefits to employees under 65 who lost employment and received all unemployment insurance benefits — Commission advising applicant pension benefits paid directly into RRSP not deductible from labour adjustment benefits paid pursuant to s. 17 Act — Applicant irrevocably electing to receive pension up to age 65, to be paid directly into RRSP — Commission subsequently modifying interpretation of s. 17 — Pension benefits considered received therefore deductible even if paid directly into RRSP — Labour Adjustment Benefits Act pari materia Unemployment Insurance Act — Principle established in unemployment insurance decisions to effect incorrect representations made to claimants by Commission employees not binding on Commission and not authorizing plea of estoppel, followed — Labour Adjustment Benefits Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 89, s. 17 — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48.

This is an application to set aside the Umpire's decision. The *Labour Adjustment Benefits Act* provides for the payment of benefits to certain employees under sixty-five who have lost their employment and received all the unemployment insurance benefits to which they are entitled. After determining the amount of benefits, the Commission must make the deductions specified in subsection 17(1). The applicant took early retirement. The Commission advised the applicant that pension benefits paid directly into an RRSP were not considered to have been received, so that under section 17 they did not have to be deducted from the labour adjustment benefits paid. Relying on this information the applicant irrevocably elected to receive a pension up to age sixty-five and made the necessary arrangements for it to be paid directly into an RRSP. The applicant received labour adjustment benefits for some weeks without deductions being made for pension benefits which were being paid into an RRSP. The Commission then informed the applicant that it had changed its interpretation of section 17. From that point on the pension benefits paid into an RRSP would be deducted from labour adjustment benefits. The Umpire upheld the Commission's decision.

The applicant argued that the initial interpretation that the Commission had given of section 17 was not unreasonable, and that the Umpire infringed the rules of natural justice by allowing the Commission to change this interpretation, on which the applicant had relied in choosing the manner of receipt of his pension.

Held (Hugessen J. dissenting), the application should be dismissed.

Per Pratte J.: The rules of natural justice have nothing to do with this issue. The applicant's real complaint is that the Umpire applied the law rather than applying equity. The Commission has no power to amend the law, and therefore its interpretations of the law do not themselves have the force of law. Any commitment which the Commission may give wheth-

Assurance-chômage — La Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs prévoit le paiement de prestations à des employés âgés de moins de 65 ans qui ont perdu leur emploi et reçu toutes les prestations d'assurance-chômage auxquelles ils avaient droit — La Commission avise le requérant que les prestations de pension versées directement dans un R.E.É.R. n'étaient pas déduites du montant des prestations d'adaptation versées suivant l'art. 17 de la Loi — Le requérant a choisi irrévocablement de recevoir une pension jusqu'à l'âge de 65 ans, laquelle devait être versée directement dans un R.E.É.R. — La Commission change par la suite son interprétation de l'art. 17 — Les prestations de pension sont considérées comme reçues et sont donc déductibles même si elles sont versées directement dans un R.E.É.R. — Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs pari materia la Loi de l'assurance-chômage — Application du principe établi dans les décisions en matière d'assurance-chômage selon lequel les renseignements erronés donnés aux prestataires par les fonctionnaires de la Commission ne lient pas cette dernière et ne justifient pas l'estoppel — Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs, S.C. 1980-81-82-83, chap. 89, art. 17 — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48.

Il s'agit d'une demande d'annulation de la décision du juge-arbitre. La *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* prévoit le paiement de prestations à certains employés âgés de moins de soixante-cinq ans qui ont perdu leur emploi et reçu toutes les prestations d'assurance-chômage auxquelles ils avaient droit. Après avoir fixé le montant des prestations, la Commission doit faire les déductions prescrites par le paragraphe 17(1). Le requérant a pris une retraite anticipée. La Commission lui a dit que les prestations de pension versées directement dans un R.E.É.R. n'étaient pas considérées comme ayant été reçues, et que, par conséquent, en vertu de l'article 17 elles n'avaient pas à être déduites des prestations d'adaptation versées. Se fiant à ces renseignements, le requérant a choisi irrévocablement de recevoir une pension jusqu'à l'âge de 65 ans et il a pris les mesures nécessaires pour qu'elle soit versée directement dans un R.E.É.R. Pendant quelques semaines, le requérant a reçu des prestations d'adaptation sans aucune déduction pour ses prestations de pension qui étaient versées dans un R.E.É.R. Puis, la Commission l'a informé qu'elle avait changé son interprétation de l'article 17; désormais, les prestations de pension versées dans un R.E.É.R. seraient déduites du montant des prestations d'adaptation. Le juge-arbitre a confirmé la décision de la Commission.

Le requérant a fait valoir que l'interprétation initiale que la Commission avait donnée de l'article 17 n'était pas déraisonnable, et que le juge-arbitre avait violé les principes de justice naturelle en permettant à la Commission de modifier cette interprétation, à laquelle le requérant s'était fié pour choisir le mode de versement de sa pension.

Arrêt (le juge Hugessen dissident): la demande devrait être rejetée.

Le juge Pratte: Les principes de justice naturelle n'ont rien à voir dans ce débat. Le véritable reproche que le requérant fait au juge-arbitre est d'avoir appliqué la loi plutôt que l'équité. La Commission n'a pas le pouvoir de modifier la loi et, en conséquence, l'interprétation qu'elle peut faire de la loi n'a pas elle-même force de loi. L'engagement que prendrait la Com-

er in good or bad faith, to act in a way other than that prescribed by the law would be void and contrary to public order.

A judge is bound by the law. He cannot refuse to apply it, even on grounds of equity. The applicant cited *Sous-Ministre du Revenu du Québec c. Transport Lessard (1976) Ltée and Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte Preston*, [1985] A.C. 835. These cases are distinguishable as they were based on the assumption that the law gave the government a discretion in choosing the methods that it would use to collect taxes. The cases held that the government must not exercise this discretion in a wrongful or manifestly unjust manner. The Commission did not exercise its discretion improperly because the Commission had no discretion.

Per Lacombe J.: Canadian courts have consistently held, in fiscal matters, that the Crown is not bound by the representations made by representatives of the Department, if such representations are contrary to clear and peremptory provisions of the law.

Arbitrators' awards are also unanimous in applying this principle to unemployment insurance. As the *Labour Adjustment Benefits Act* is *pari materia* and provides the same procedure for appealing decisions of the respondent Commission, there is no necessity to go beyond this well-established line of authority pursuant to the *Unemployment Insurance Act, 1971*. The Commission had no discretion in calculating the benefits, adjustment and deductions. It had no authority to initially grant an exemption which the Act had not given to the applicant.

The Court's power to intervene in an application for judicial review is limited to ascertaining the validity of the tribunal's decision based on any of the grounds in section 28. In accepting the applicant's argument of estoppel by representation on grounds of equity, the Court would be setting aside the decision of the respondent Commission rather than that of the Umpire, and the Court is not sitting in equity in connection with the remedy currently being sought by the applicant.

Per Hugessen J. (dissenting): The application should be allowed on the basis that the Commission's decision was an unlawful abuse of power. The courts used to say that however unfair the results might be Parliament intended that the statute should always be applied. Recently the English courts have recognized that in some circumstances, the theory of estoppel could be applied to bar government from acting in a way which would otherwise be permissible. The House of Lords has held that even the exercise of a statutory duty is open to judicial review if it occurs in circumstances where the application of the law itself might constitute an abuse of power.

If the Commission were a private person, the doctrine of estoppel by representation would apply to bar it from changing its position. As it is a government body, its decision, notwithstanding that it is in accordance with the text of the statute, constitutes an abuse of power and is subject to judicial review. The decision is unlawful and the Umpire should not have revised the decision of the Board of Referees to the effect that the Commission's first interpretation was correct.

mission, de bonne ou mauvaise foi, d'agir autrement que ne le prescrit la loi, serait nul et contraire à l'ordre public.

Le juge est lié par la loi. Il ne peut refuser de l'appliquer, même pour des motifs d'équité. Le requérant a cité l'arrêt *Sous-Ministre du Revenu du Québec c. Transport Lessard (1976) Ltée et Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte Preston*, [1985] A.C. 835. Ces arrêts n'ont aucune application en l'espèce, car on y a tenu pour acquis que la loi accordait à l'Administration une certaine discrétion dans le choix des moyens à prendre pour percevoir les impôts. Les tribunaux ont dit que l'Administration ne doit pas exercer cette discrétion de façon abusive ou manifestement injuste. La Commission n'a pas mal exercé sa discrétion car elle n'en a aucune.

Le juge Lacombe: La jurisprudence canadienne a statué de façon constante, en matière fiscale, que la Couronne n'est pas liée par les représentations des représentants du Ministère si elles sont contraires aux dispositions claires et impératives de la loi.

La jurisprudence arbitrale est aussi unanime pour appliquer le même principe en matière d'assurance-chômage. La *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* étant *pari materia*, et prévoyant la même procédure d'appel à l'encontre des décisions de la Commission intimée, il n'y a pas lieu de déroger à cette jurisprudence arbitrale fermement établie sous la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. La Commission n'a aucune discrétion à l'égard du calcul des prestations, de leur ajustement et des déductions à y faire. Elle n'était pas autorisée à accorder initialement une exemption que la Loi ne reconnaissait pas au requérant.

Le pouvoir d'intervention de la Cour, dans une demande de révision judiciaire, est limité à vérifier le bien ou le mal-fondé de la décision du tribunal dont il s'agit, pour l'un ou l'autre des motifs énoncés à l'article 28. En faisant droit à l'argument de l'estoppel par représentation du requérant, pour des raisons d'équité, la Cour annulerait la décision de la Commission intimée plutôt que celle du juge-arbitre, alors que la Cour ne siège pas en équité dans le cadre du recours présentement exercé par le requérant.

Le juge Hugessen (dissent): La demande devrait être accueillie au motif que la décision de la Commission constituait un abus illégal de pouvoir. Il fut un temps où les tribunaux déclaraient que si injustes que puissent être les résultats, le législateur voulait toujours que la loi soit appliquée. Récemment, les tribunaux anglais ont admis que, dans certaines circonstances, la théorie de l'estoppel pouvait s'appliquer pour empêcher l'autorité publique d'agir de manière qui, autrement, aurait été permise. La Chambre des lords a déclaré que même l'exercice d'un devoir statutaire est susceptible de révision judiciaire s'il a lieu dans des circonstances où l'application de la loi elle-même pourrait constituer un abus de pouvoir.

Si la Commission était une personne privée, la doctrine de l'estoppel par représentation s'appliquerait pour l'empêcher de changer sa position. Comme elle est une autorité publique, sa décision, même conforme au texte de la Loi, constitue un abus de pouvoir et est sujette à la révision judiciaire. Cette décision est illégale et le juge-arbitre n'aurait pas dû réviser la décision du conseil arbitral selon laquelle la première interprétation de la Commission était exacte.

This is not a refusal by a court to apply the law. Because of the exceptional circumstances, another legal principle, that of the abuse of power, bars the authorities from applying certain of its provisions.

If the Umpire's decision were upheld, the circumstances of the case at bar would give rise to an action in damages against the Crown.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

M.N.R. v. Inland Industries Limited, [1974] S.C.R. 514.

DISTINGUISHED:

Sous-Ministre du Revenu du Québec c. Transport Les-sard (1976) Ltée, indexed at [1985] R.D.F.Q. 322 (C.A.); *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte Preston*, [1985] A.C. 835 (H.L.).

CONSIDERED:

Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Fed-eration of Self-Employed and Small Businesses Ltd., [1982] A.C. 617 (H.L.); *Municipal Council of Peterboro and Victoria v. The Grand Trunk Railway Co.* (1859), 18 U.C.Q.B. 220; *Rothwell v. The Queen*, judgment dated December 23, 1985, Federal Court, Trial Division, T-1-83, not yet reported; *Sydney J. Brookes*, CUB 4909.

REFERRED TO:

R v Secretary of State for the Home Dept, ex p Khan, [1985] 1 All ER 40 (C.A.); *Robertson v. Minister of Pensions*, [1948] 2 All E.R. 767 (K.B.D.); *Falmouth Boat Construction, Ltd. v. Howell*, [1950] 1 All E.R. 538 (C.A.); *Wells v. Minister of Housing and Local Govern-ment*, [1967] 2 All E.R. 1041 (C.A.); *Lever (Finance) Ltd v Westminster Corpn.*, [1970] 3 All ER 496 (C.A.); *Re L (A C) (an infant)*, [1971] 3 All ER 743 (Ch. D.); *H.T.V. Ltd. v. Price Commission*, [1976] I.C.R. 170 (C.A.); *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465 (H.L.); *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River* (1969), 4 D.L.R. (3d) 155 (B.C.C.A.); *Woon, Bert W. v. Minister of National Revenue*, [1951] Ex.C.R. 18; *Stickel v. Minister of National Revenue*, [1972] F.C. 672 (T.D.); rev'd [1973] F.C. 259 (C.A.); [1975] 2 S.C.R. 233.

COUNSEL:

Georges Campeau for applicant.
Guy LeBlanc and *Carole Bureau* for respon-
dent.

SOLICITORS:

Campeau, Cousineau & Ouellet, Montreal,
for applicant.

Il ne s'agit pas ici d'un refus du tribunal d'appliquer la loi. En raison des circonstances exceptionnelles de l'espèce, un autre principe du droit, celui de l'abus du pouvoir, empêche les autorités d'invoquer à l'égard du requérant certaines de ses dispositions.

Si la décision du juge-arbitre était maintenue, les circons-
tances de l'espèce donneraient lieu à une action en dommages-
intérêts contre la Couronne.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

M.R.N. c. Inland Industries Limited, [1974] R.C.S. 514.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Sous-Ministre du Revenu du Québec c. Transport Les-sard (1976) Ltée, résumée à [1985] R.D.F.Q. 322 (C.A.); *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte Preston*, [1985] A.C. 835 (H.L.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Fed-eration of Self-Employed and Small Businesses Ltd., [1982] A.C. 617 (H.L.); *Municipal Council of Peterboro and Victoria v. The Grand Trunk Railway Co.* (1859), 18 U.C.Q.B. 220; *Rothwell c. La Reine*, jugement du 23 décembre 1985, Cour fédérale, Division de première ins-
tance, T-1-83, non encore publié; *Sydney J. Brookes*,
CUB 4909.

DÉCISIONS CITÉES:

R v Secretary of State for the Home Dept, ex p Khan, [1985] 1 All ER 40 (C.A.); *Robertson v. Minister of Pensions*, [1948] 2 All E.R. 767 (K.B.D.); *Falmouth Boat Construction, Ltd. v. Howell*, [1950] 1 All E.R. 538 (C.A.); *Wells v. Minister of Housing and Local Govern-ment*, [1967] 2 All E.R. 1041 (C.A.); *Lever (Finance) Ltd v Westminster Corpn.*, [1970] 3 All ER 496 (C.A.); *Re L (A C) (an infant)*, [1971] 3 All ER 743 (Ch. D.); *H.T.V. Ltd. v. Price Commission*, [1976] I.C.R. 170 (C.A.); *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465 (H.L.); *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River* (1969), 4 D.L.R. (3d) 155 (C.A.C.-B.); *Woon, Bert W. v. Minister of National Revenue*, [1951] R.C.É. 18; *Stickel c. Le ministre du Revenu national*, [1972] C.F. 672 (1^{re} inst.); infirmée par [1973] C.F. 259 (C.A.); [1975] 2 R.C.S. 233.

AVOCATS:

Georges Campeau pour le requérant.
Guy LeBlanc et *Carole Bureau* pour l'intimée.

PROCUREURS:

Campeau, Cousineau & Ouellet, Montréal,
pour le requérant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

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

Voici les motifs du jugement rendu en français
a par

PRATTE J.: The applicant is asking the Court to set aside a decision by an Umpire acting pursuant to section 26 of the *Labour Adjustment Benefits Act* (S.C. 1980-81-82-83, c. 89).

LE JUGE PRATTE: Le requérant demande l'annulation d'une décision prononcée par un juge-arbitre agissant en vertu de l'article 26 de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* (S.C. 1980-81-82-83, chap. 89).
b

To understand the matter one must know something of the *Labour Adjustment Benefits Act*. It provides for the payment of "Labour adjustment benefit" to certain employees under sixty-five years of age who have lost their employment and received all the unemployment insurance benefits to which they are entitled. These benefits are paid by the respondent Commission, which in each case determines the amount in accordance with sections 15 *et seq.* However, the Commission must make the deductions specified in subsection 17(1) from the amount so determined:

Pour comprendre le litige, il faut savoir quelque chose de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*. Elle prévoit le paiement de «prestations d'adaptation» à certains employés âgés de moins de 65 ans qui ont perdu leur emploi et reçu toutes les prestations d'assurance-chômage auxquelles ils avaient droit. Ces prestations sont payées par la Commission intimée qui doit, dans chaque cas, en fixer le montant suivant les articles 15 et suivants. Du montant ainsi fixé, la Commission doit, cependant, faire les déductions prescrites par le paragraphe 17(1):
c
d

17. (1) There shall be deducted from the weekly amount of labour adjustment benefit payable to a qualified employee an amount equal to

17. (1) Il doit être déduit du montant hebdomadaire des prestations d'adaptation payable à un employé admissible les montants suivants:
e

(b) one dollar for each dollar received that week by the employee as

b) un dollar à chaque dollar que reçoit cet employé à titre

(i) benefits under an employer pension plan earned by the employee as a result of any office or employment,

(i) ... de prestations versées en vertu d'un régime de pension d'un employeur dont bénéficie l'employé en raison d'une charge ou d'un emploi,
f

Decisions made by the Commission under this Act may be appealed to a board of referees and an umpire like decisions made pursuant to the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48].

Les décisions prises par la Commission en vertu de cette Loi peuvent faire l'objet d'appels à un conseil arbitral et à un juge-arbitre comme s'il s'agissait de décisions rendues en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, chap. 48].
g

The applicant had worked for Celanese Canada Inc. for a number of years when he left his job in February 1983. The pension plan covering him entitled him to receive, at his option, a lump sum to be paid to him immediately after his departure, a pension for his lifetime or a larger pension up to age sixty-five. Before making his decision (which under the terms of the pension plan would be irrevocable), the applicant consulted the respondent Commission. He knew he was entitled to benefits under the *Labour Adjustment Benefits Act*; he wanted to know whether the amounts he

Le requérant avait travaillé pour la Celanese Canada Inc. depuis de nombreuses années lorsqu'il quitta son emploi au mois de février 1983. Le régime de pension dont il bénéficiait lui donnait le droit de recevoir, à son choix, soit une somme forfaitaire qui lui serait payée immédiatement après son départ, soit une pension qu'il recevrait sa vie durant, soit une pension plus considérable qu'on lui verserait jusqu'à l'âge de 65 ans. Avant d'arrêter son choix (qui, suivant les termes du régime de pension, devait être irrévocable), le requérant consulta la Commission intimée. Il
h
i
j

would be receiving under his employer's pension plan would be deducted from the amount of his labour adjustment benefits if these amounts, instead of being paid to him in the ordinary way, were paid directly into his Registered Retirement Savings Plan (RRSP) account. He was told that the Commission considered that pension benefits paid directly into an RRSP had not been received by the employee so long as they continued to be invested in this way; the Commission accordingly concluded that, under section 17, pension benefits paid into an RRSP did not have to be deducted from the amount of labour adjustment benefits. Relying on this information, the applicant chose to receive a pension up to age sixty-five and made the necessary arrangements for it to be paid directly into an RRSP.

On February 4, 1984 the applicant became entitled to receive labour adjustment benefits. The Commission paid them to him for some weeks without making any deduction for his pension benefits which were being paid into RRSP. On April 13, 1984, however, the Commission wrote telling him that it had changed its interpretation of section 17 and that it now considered that pension benefits had been received by a claimant even if they were paid directly into his RRSP account. The Commission had therefore decided that from now on it would deduct from the labour adjustment benefits payable to the applicant the pension benefits which were paid into his RRSP by his former employer's pension plan. The applicant appealed this decision to a board of referees. The Board found in his favour and decided that, under section 17, pension benefit had not been received by a claimant if it was paid directly into his RRSP account. The Commission appealed to the Umpire, who reversed the Board of Referees and restored the Commission's decision. This decision by the Umpire is the subject of the appeal at bar.

Counsel for the applicant did not dispute that the interpretation given to section 17 by the Umpire was correct. He admitted that, under sec-

savait qu'il aurait droit à des prestations en vertu de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*; il voulait savoir si les sommes qu'il recevrait du régime de pension de son employeur seraient déduites du montant de ses prestations d'adaptation si ces sommes, au lieu de lui être payées en la façon ordinaire, étaient versées directement pour son compte dans un régime enregistré d'épargne-retraite (R.E.É.R.). On lui répondit que la Commission considérait que les prestations de pension versées directement dans un R.E.É.R. n'étaient reçues par l'employé aussi longtemps qu'elles demeuraient placées de cette façon; la Commission jugeait donc que, suivant l'article 17, les prestations de pension versées dans un R.E.É.R. n'avaient pas à être déduites du montant des prestations d'adaptation. Se fiant à ces informations, le requérant choisit de recevoir une pension jusqu'à l'âge de 65 ans et fit les arrangements nécessaires pour qu'elle soit versée directement dans un R.E.É.R.

À compter du 4 février 1984, le requérant avait le droit de recevoir des prestations d'adaptation. Pendant quelques semaines, la Commission les lui paya sans effectuer aucune déduction pour ses prestations de pension qui étaient versées dans un R.E.É.R. Le 13 avril 1984, cependant, la Commission lui écrivit pour lui dire qu'elle avait changé son interprétation de l'article 17 et considérait maintenant que les prestations de pension étaient reçues par un prestataire même si elles étaient déposées directement à son crédit dans un R.E.É.R. La Commission avait donc décidé, dorénavant, de déduire du montant des prestations d'adaptation payables au requérant les prestations de pension qui seraient versées dans son R.E.É.R. par le régime de pension de son ancien employeur. Le requérant fit appel de cette décision devant un conseil arbitral. Le conseil lui donna raison et jugea que, au sens de l'article 17, une prestation de pension n'était pas reçue par un prestataire si elle était versée directement à son crédit dans un R.E.É.R. La Commission en appela au juge-arbitre qui infirma le conseil arbitral et rétablit la décision de la Commission. C'est cette décision du juge-arbitre qui fait l'objet de ce pourvoi.

L'avocat du requérant ne conteste pas que l'interprétation que le juge-arbitre a donnée de l'article 17 soit la bonne. Il reconnaît que, suivant

tion 17, the Commission must deduct from the amount of the labour adjustment benefits due the applicant the amount of the pension benefits paid into his RRSP account. He simply argued that the different interpretation that the Commission had initially given of section 17 was not unreasonable, and that in the circumstances the Umpire had infringed the rules of natural justice by allowing the Commission to change this interpretation, on which the applicant had relied in choosing to receive a pension that would be paid to him up to age sixty-five rather than for his lifetime. In support of this argument he cited the decision of the Quebec Court of Appeal in *Sous-Ministre du Revenu du Québec c. Transport Lessard (1976) Ltée*.¹

That argument appears to me without merit.

To begin with, the rules of natural justice have nothing to do with this issue. The phrase "rules of natural justice" means the fundamental rules of procedure which all who are required to make quasi-judicial, and in many cases administrative,

¹ In that case, heard on August 28, 1985, [indexed at [1985] R.D.F.Q. 322 (C.A.)] the Quebec Minister of Revenue was claiming sales tax from a taxpayer who had purchased the assets of a company. Before making the purchase, the taxpayer had contacted a senior officer of the Department of Revenue for information, and been told that the proposed purchase would not be subject to the payment of any tax because it was a wholesale transaction which was not regarded as a retail sale within the meaning of the Act. The taxpayer made the purchase in reliance on this interpretation. Shortly thereafter, the Minister of Revenue altered his interpretation of the Act and claimed the tax from the taxpayer. The Court of Appeal dismissed the claim: after finding that the first interpretation of the Act given by the Minister, though it may have been wrong, was not unreasonable, the Court held that in the circumstances the Minister could not claim the tax from the taxpayer without infringing the rules of natural justice. In arriving at this equitable conclusion, the Court relied on a recent judgment of the British Court of Appeal concerning the exercise of a purely discretionary power, *R v Secretary of State for the Home Dept, ex p Khan*, [1985] 1 All ER 40. It might also have relied on the even more recent decision of the House of Lords in *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte Preston*, [1985] A.C. 835. In that case the House of Lords held, first, that the decision of the *Inland Revenue Commissioners* to claim a tax from a taxpayer could be reviewed and set aside by the courts if there had been an abuse of power, and second, that there was an abuse of power by the *Commissioners* when their earlier actions were such that they made the decision to recover the tax a manifest injustice.

l'article 17, la Commission doit déduire du montant des prestations d'adaptation dues au requérant le montant des prestations de pension qui sont versées à son crédit dans un R.E.É.R. Il prétend seulement que l'interprétation différente que la Commission avait d'abord donnée de l'article 17 n'était pas déraisonnable et que, dans les circonstances, le juge-arbitre a violé les principes de justice naturelle en permettant à la Commission de modifier cette interprétation sur laquelle le requérant s'était fondé pour choisir de recevoir une pension qui lui serait payée jusqu'à l'âge de 65 ans plutôt que sa vie durant. À l'appui de cette prétention, il invoque la décision rendue par la Cour d'appel du Québec dans *Sous-Ministre du Revenu du Québec c. Transport Lessard (1976) Ltée*.¹

Cette prétention me semble dénuée de tout fondement.

En premier lieu, il faut dire que les principes de justice naturelle n'ont rien à voir dans ce débat. L'expression «principes de justice naturelle» désigne en effet les principes fondamentaux de procédure que doivent observer ceux qui ont à prononcer

¹ Dans cette affaire, jugée le 28 août 1985 [résumée à [1985] R.D.F.Q. 322 (C.A.)], le ministre du Revenu du Québec réclamait une taxe de vente d'un contribuable qui avait acheté les actifs d'une société. Avant de conclure cet achat, le contribuable s'était informé auprès d'un officier supérieur du ministère du Revenu qui l'avait assuré que l'achat projeté ne donnerait lieu au paiement d'aucune taxe de vente parce qu'il s'agissait d'une vente en bloc que l'on ne considérait pas être une vente au détail au sens de la loi. C'est en se fondant sur cette interprétation de la loi que le contribuable avait acheté. Peu de temps après, le ministre du Revenu modifia son interprétation de la loi et réclama la taxe du contribuable. La Cour d'appel rejeta cette réclamation; après avoir constaté que la première interprétation que le Ministre avait donnée de la loi n'était pas déraisonnable, même si elle pouvait être erronée, la Cour conclut que le Ministre, dans les circonstances, ne pouvait réclamer la taxe du contribuable sans violer les principes de justice naturelle. Pour en arriver à cette conclusion équitable, la Cour s'appuya sur un arrêt récent de la Cour d'appel d'Angleterre relatif à l'exercice d'un pouvoir purement discrétionnaire, *R v Secretary of State for the Home Dept, ex p Khan*, [1985] 1 All ER 40. Elle aurait pu, aussi, s'appuyer sur la décision plus récente encore de la Chambre des lords dans *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte Preston*, [1985] A.C. 835. Dans cette affaire la Chambre des lords a affirmé, d'une part, que la décision des *Inland Revenue Commissioners* de réclamer une taxe d'un contribuable pouvait être révisée et annulée par les tribunaux en cas d'abus de pouvoir et, d'autre part, qu'il y avait abus de pouvoir des *Commissioners* lorsque leurs agissements antérieurs étaient tels qu'ils rendaient manifestement injuste leur décision de recouvrer la taxe.

decisions must observe. The applicant's real complaint against the Umpire is not that he infringed the rules of natural justice, simply that he did not apply equity rather than the law. It is beyond question that the Commission and its representatives have no power to amend the law, and that therefore the interpretations which they may give of that law do not themselves have the force of law. It is equally certain that any commitment which the Commission or its representatives may give, whether in good or bad faith, to act in a way other than that prescribed by the law would be absolutely void and contrary to public order. The applicant's argument therefore comes down to this: the Umpire erred because, so as to avoid causing injury to the applicant, he should have refused to apply the law.

Once the applicant's argument is seen in its true light it is clear that it must be dismissed. A judge is bound by the law. He cannot refuse to apply it, even on grounds of equity. Of course, this fundamental truth is difficult to reconcile with the judgment of the Quebec Court of Appeal in *Transport Lessard* and the observations of the House of Lords in *Ex parte Preston*.² That is why I am inclined to think that those two judgments are not beyond criticism; however, I do not have to decide the point because, in my opinion, they have no application in the case at bar. In those two cases it was assumed that, in imposing on the government an obligation to collect taxes, the law had given it some discretion in choosing the methods that it would use in doing so.³ All that the Court of Appeal and the House of Lords said was that the government must not exercise this discretion in a wrongful or manifestly unjust manner.

² See preceding note.

³ In *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, [1982] A.C. 617 (H.L.), at p. 636, Lord Diplock wrote regarding the *Inland Revenue Commissioners*:

As respects the statutory powers and duties of the Board of Inland Revenue, these are described and dealt with in several of your Lordships' speeches. It would be wearisome if I were to repeat what already has been, and later will be, better said by

(Continued on next page)

des décisions quasi judiciaires et, dans bien des cas, des décisions administratives. Le véritable reproche que le requérant fait au juge-arbitre, ce n'est pas d'avoir violé les principes de justice naturelle, c'est tout simplement de n'avoir pas appliqué l'équité plutôt que la loi. Il est certain en effet que la Commission et ses représentants n'ont pas le pouvoir de modifier la loi et que, en conséquence, les interprétations qu'ils peuvent faire de la loi n'ont pas elles-mêmes force de loi. Il est également certain que l'engagement que prendrait la Commission ou ses représentants, qu'ils soient de bonne ou de mauvaise foi, d'agir autrement que ne le prescrit la loi, serait absolument nul et contraire à l'ordre public. En conséquence, la prétention du requérant ne peut être autre chose que celle-ci: le juge-arbitre s'est trompé parce qu'il aurait dû, pour éviter de causer préjudice au requérant, refuser d'appliquer la loi.

Il suffit de voir la prétention du requérant sous son vrai jour pour constater qu'elle doit être rejetée. Le juge est lié par la loi. Il ne peut, même pour des considérations d'équité, refuser de l'appliquer. Cette vérité élémentaire est, bien sûr, difficile à concilier avec l'arrêt de la Cour d'appel du Québec dans *Transport Lessard* et les affirmations de la Chambre des lords dans *Ex parte Preston*.² C'est pourquoi j'incline à croire que ces deux arrêts ne sont pas à l'abri de toute critique. Mais je n'ai pas à me prononcer là-dessus parce que, à mon avis, ces deux décisions n'ont aucune application en l'espèce. En effet, dans ces deux affaires, on a pris pour acquis que la loi, en imposant à l'Administration l'obligation de percevoir les impôts, lui accordait une certaine discrétion dans le choix des moyens à prendre pour y arriver.³ Et tout ce que la Cour d'appel et la Chambre des lords ont dit, c'est que l'Administration ne doit pas exercer cette discrétion de façon abusive ou manifestement injuste.

² Voir note précédente.

³ Dans *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, [1982] A.C. 617 (H.L.), à la p. 636, lord Diplock écrivait, au sujet des *Inland Revenue Commissioners* [Commissaires de l'impôt]:

[TRADUCTION] En ce qui concerne les pouvoirs et obligations de la Commission du fisc (*Board of Inland Revenue*) prévus par la loi, ils sont décrits et examinés dans plusieurs des discours prononcés par Vos Seigneuries. Il serait fastidieux que

(Suite à la page suivante)

In the case at bar the applicant did not argue that the Commission had exercised its discretion improperly, because here the law gives the Commission no discretion: it simply imposes on it a duty to calculate and pay the benefits in accordance with law.

In actual fact, the applicant would like to receive higher labour adjustment benefits than those to which he is entitled under the law in order to compensate himself for the damage resulting from the incorrect representations made to him by the Commission. It is possible, though the record does not definitely establish this, that the applicant may have suffered such damage: I think it is clear, however, that neither the Board of Referees nor the Umpire has jurisdiction to order compensation for such damage.

I would dismiss the application.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HUGESSEN J. (*dissenting*): An individual applies to the authorities responsible for administering a law whose reach is social in order to determine what effect it will have upon him. They give him incorrect information. Based on that information, he takes an irrevocable step. Subsequently the authorities change their mind and seek to use against the individual the very action they had themselves in large measure caused him to take. Will the law permit this? In my view, the answer must be no.

(Continued from previous page)

others. All that I need say here is that the board are charged by statute with the care, management and collection on behalf of the Crown of income tax, corporation tax and capital gains tax. In the exercise of these functions the board have a wide managerial discretion as to the best means of obtaining for the national exchequer from the taxes committed to their charge, the highest net return that is practicable having regard to the staff available to them and the cost of collection.

In the same case, Lord Scarman said of the Commissioners (at pp. 650-651):

The Taxes Management Act 1970 places income tax under their care and management and for that purpose confers upon them and inspectors of tax very considerable discretion in the exercise of their powers.

En l'espèce, le requérant ne prétend pas que la Commission a mal exercé sa discrétion. Car la Loi, ici, n'accorde aucune discrétion à la Commission mais lui impose seulement le devoir de calculer et payer les prestations conformément à la Loi.

En réalité, le requérant veut obtenir des prestations d'adaptation plus importantes que celles auxquelles la Loi lui donne droit afin d'être indemnisé du dommage lui résultant des représentations inexactes que la Commission lui a faites. Il est possible, encore que le dossier ne le révèle pas de façon certaine, que le requérant ait subi pareil dommage; il m'apparaît certain, cependant, que ni le conseil arbitral ni le juge-arbitre n'avaient la compétence d'en ordonner la réparation.

Je rejetterais la demande.

* * *

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE HUGESSEN (*dissident*): Un citoyen désireux de connaître l'impact sur lui d'une loi de portée sociale s'adresse aux autorités chargées de son application. Elles lui fournissent un renseignement inexact. Sur la foi de ce renseignement, il pose un geste irrévocable. Par la suite, les autorités changent d'avis et invoquent au détriment du citoyen le geste qu'elles ont elles-mêmes largement provoqué. La loi sanctionnera-t-elle un tel résultat? À mon sens, une réponse négative s'impose.

(Suite de la page précédente)

je répète ce que d'autres ont déjà exprimé ou exprimeront mieux que moi. Qu'il me suffise de dire ici que la loi confie au fisc la gestion et la perception de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les gains en capital et ce, pour le compte de la Couronne. Dans l'exercice de ces fonctions, la Commission est investie d'une discrétion administrative importante en ce qui a trait aux meilleurs moyens à prendre pour que, compte tenu du personnel dont elle dispose et des frais de perception, les impôts dont elle est responsable rapportent à l'Échiquier national les recettes nettes les plus élevées possible.

Dans la même affaire, lord Scarman affirmait, toujours au sujet des [Commissaires] (aux pp. 650 et 651):

[TRADUCTION] La *Taxes Management Act 1970* leur confie la gestion de l'impôt sur le revenu; à cette fin, elle investit les commissaires et les inspecteurs de l'impôt d'une discrétion très importante dans l'exercice de leurs pouvoirs.

The applicant had been employed by Celanese Canada Inc. for well over thirty-five years. In 1982 the company (and the textile industry in general) was going through a difficult period. So as to avoid lay-offs it encouraged its most senior employees, such as the applicant, to take early retirement. The applicant accepted his employer's offer and left his employment on February 4, 1983. He received unemployment insurance benefits during the year following his departure. At the end of that time, that is as of February 4, 1984, he became eligible for benefits pursuant to the *Labour Adjustment Benefits Act* (S.C. 1980-81-82-83, c. 89). He was also entitled to receive certain benefits from his employer under the latter's pension plan. Those benefits could, depending on an irrevocable choice made by the applicant, take the form of a life annuity, of a larger annuity paid to him until age sixty-five, or of a lump sum. Quite naturally the applicant wanted to know what impact these benefits might have on his adjustment benefits, and whether that impact would differ according to the type of payment chosen. Accordingly, before the end of his unemployment insurance year and the beginning of his period of eligibility for adjustment benefits, he contacted the Canada Employment and Immigration Commission, the body responsible for administering the Act.

The relevant provisions then in effect were subparagraph 17(1)(b)(i) and subsection (3) [as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 169, s. 7].

17. (1) There shall be deducted from the weekly amount of labour adjustment benefit payable to a qualified employee an amount equal to

(b) one dollar for each dollar received that week by the employee as

(i) benefits under an employer pension plan earned by the employee as a result of any office or employment,

(3) A qualified employee to whom labour adjustment benefits are being paid shall submit to the Commission a report, in such form and manner and at such times as the Commission may direct, setting out the amounts received by the employee in the period to which the report relates as remuneration, income,

Le requérant avait été à l'emploi de la compagnie Celanese Canada Inc. pour une période de bien au-delà de trente-cinq ans. En 1982, la compagnie (et l'industrie du textile en général) vivait une période difficile. Afin d'éviter des mises à pied, elle incita ses employés les plus anciens, dont le requérant, à prendre une retraite anticipée. Le requérant accepta l'offre de son employeur et, le 4 février 1983, quitta son emploi. Pendant l'année suivant son départ, il toucha des prestations d'assurance-chômage. À la fin de cette période, c'est-à-dire à partir du 4 février 1984, il devint admissible aux prestations prévues en vertu de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* (S.C. 1980-81-82-83, chap. 89). Il avait également le droit de recevoir de son employeur certains bénéfices dus en vertu du régime de retraite de ce dernier. Ces bénéfices pouvaient, selon le choix, irrévocable, du requérant, prendre la forme soit d'une rente viagère, soit d'une rente plus élevée qui lui serait payée jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans, soit, enfin, d'une somme forfaitaire. Tout naturellement, le requérant voulut savoir quel impact ces bénéfices pourraient avoir sur ses prestations d'adaptation et si cet impact serait différent selon la forme de versement des bénéfices choisie. Donc, avant la fin de son année d'assurance-chômage et le début de sa période d'admissibilité aux prestations d'adaptation, il s'adressa à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, l'organisme chargé de l'administration de la Loi.

Les dispositions législatives pertinentes alors en vigueur étaient le sous-alinéa 17(1)(b)(i) et le paragraphe 17(3) [mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 169, s. 7].

17. (1) Il doit être déduit du montant hebdomadaire des prestations d'adaptation payable à un employé admissible les montants suivants:

b) un dollar à chaque dollar que reçoit cet employé à titre

(i) soit de prestations versées en vertu d'un régime de pension d'un employeur dont bénéficie l'employé en raison d'une charge ou d'un emploi,

(3) Un employé admissible à qui des prestations d'adaptation sont versées doit présenter à la Commission un rapport en la forme, de la façon et à la date qu'ordonne la Commission, où figurent les montants qu'il a touchés pendant la période à laquelle ce rapport a trait à titre de rémunérations, revenus,

benefits, pension or allowance described in paragraph (1)(a) or (b) and such other information as the Commission may require.

The Commission replied to the applicant and gave him its interpretation of the legislation. This interpretation was contained in a document dated October 21, 1982, from the Director, Benefit Programs, to District Directors and CEC Directors:

[TRANSLATION] (3) If the employee converted his employer pension plan into a Registered Retirement Savings Plan (RRSP), would his LABs be affected?

It should be noted that section 17 of the Act speaks of money "received that week" and, in the French version, "un dollar à chaque dollar que reçoit cet employé". Accordingly, the time when the conversion occurs is not really important for the purposes of the LAB Act. Rather, what must be considered is the time when the benefits are or were paid. Thus, if the payment is made before the person receives LABs, the amount of the latter will not be affected. On the other hand, the total amount will have to be recovered from subsequent LABs only if the employee receives it at the same time as he receives LABs. However, if at the employee's request the employer pays the pension fund directly into a Registered Retirement Savings Plan, at whatever time, this amount, as it is not received by the employee, is not remuneration for the purpose of subsection 17(1)(b) of the Act. [Emphasis added.]

On the strength of this interpretation, the applicant acted. He filed his application for adjustment benefits on November 22, 1983, and opted to receive a monthly annuity from his employer's pension plan payable from January 1984 until age sixty-five (1989) and asked that the monthly payments of this annuity, in the amount of \$452.09, be made directly into a Registered Retirement Savings Plan (RRSP). Commencing February 4, 1984, he received, as planned, the full amount of the adjustment benefits without any deduction for the amount paid into his RRSP.

Shortly after, the Commission changed its mind. In a directive dated March 23, 1984, the essence of which was communicated to the applicant on April 13, 1984, we find:

Labour Adjustment Benefits—Retirement Pension Paid Into a Registered Retirement Saving Plan by an Employer.

The purpose of this memorandum is to inform you of a decision taken with respect to the above-mentioned retirement pension paid while the employee is in receipt of labour adjustment benefits.

Sometime in the past, we had advised certain regions that a retirement pension paid into a RRSP was not earnings for the

prestations, pensions et allocations visés aux alinéas (1)a) ou b) et les autres renseignements qu'exige la Commission.

La Commission a répondu au requérant en lui fournissant son interprétation de la législation. Cette interprétation avait été exposée dans un document, daté du 21 octobre 1982, provenant du directeur, Programmes de prestations, et adressé aux directeurs de district et directeurs CEC:

3) Si l'employé transformait son fonds de pension de l'employeur, en Régime enregistré d'épargne retraite (REER), ses P.A.T. s'en trouveraient-elles touchées?

Il convient de se rappeler que l'article 17 de la Loi parle de «un dollar à chaque dollar que reçoit cet employé» et que la version anglaise précise «received that week». Par conséquent, le moment où s'effectue cette transformation importe peu aux fins de la Loi sur les p.a.t. Ce qu'il faut considérer plutôt, c'est le moment où les prestations sont ou ont été versées. Donc, si le versement se fait avant que le personne ne touche des p.a.t., le montant de celles-ci ne sera pas modifié. En revanche, le montant total devra être recouvré des p.a.t. subséquentes seulement si l'employé le reçoit en même temps qu'il touche des p.a.t. Toutefois, si à la demande de son employé, l'employeur verse directement le fonds de pension dans un Régime enregistré d'épargne de retraite, qu'importe le moment, cette somme, n'étant pas touchée par l'employé, n'est pas une rémunération pour fin du paragraphe 17(1)(b) de la Loi. [C'est moi qui souligne.]

Fort de cette interprétation, le requérant agit. Il dépose sa demande de prestations d'adaptation le 22 novembre 1983 et il opte de recevoir du régime de retraite de son employeur une rente mensuelle payable à partir du mois de janvier 1984 jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans (1989) et demande que les mensualités de cette pension, au montant de 452,09 \$, soient versées directement dans un Régime enregistré d'épargne-retraite (R.E.É.R.). À partir du 4 février 1984, il reçoit, comme prévu, le plein montant des prestations d'adaptation sans déduction pour le montant versé dans son R.E.É.R.

Peu de temps après, la Commission change d'avis. Dans une directive datée du 23 mars 1984, dont la substance a été communiquée au requérant le 13 avril 1984, nous pouvons lire:

Prestations d'adaptation pour les travailleurs—Pension de retraite versée par l'employeur dans un régime enregistré d'épargne-retraite.

Le but de la présente communication est de vous faire part d'une décision relative au traitement de la pension de retraite susmentionnée pendant qu'un individu a droit de toucher des prestations d'adaptation pour les travailleurs.

Par le passé, nous avons avisé certaines régions que lorsqu'un employeur versait directement la pension de retraite dans un

purpose of subparagraph 17(1)(b)(i) of the LAB Act when it was paid directly by the employer.

At that time, we were of the opinion that such a retirement pension was not received by the individual. Our Legal Counsel does not agree with this interpretation. It is felt that the individual is in fact in receipt of the pension even though it is put into the plan and furthermore he/she exercises a control of its use as he/she can at any time decide to retrieve his/her investment. Due to this legal opinion, we are obliged to change our previous directives.

For uniformity sake (*sic*), it was decided to notify all regions of this modification. Therefore, as soon as the CEC's are made aware of this new decision, they must immediately start deducting from LAB all these future pension payments made into a RRSP and this, in accordance with sub-paragraph 17(1)(b)(i) of the LAB Act. However, in these cases, no overpayments should be established for a period preceeding (*sic*) the application of this directive by the CEC's.

The applicant appealed the decision of the Commission applying this new policy to him. The Board of Referees ruled in his favour, and that the Commission's first interpretation was correct. This decision by the Board of Referees was reversed by the Umpire, who considered that only the second interpretation of section 17 was correct: hence the application to this Court pursuant to section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10].

It is common ground that the first interpretation provided by the Commission is not supported by the wording of the statute itself and that only the second is valid. Accordingly, if the only question before the Umpire was as to the meaning to be given to section 17, he committed no error of law.

The Commission's position is, then, quite simple. It frankly admits that its first interpretation was wrong. It does not dispute the fact it gave this interpretation to the applicant and others, and that the applicant acted on the basis of such information. As this information was incorrect, the acts which the applicant thought were to his advantage were really to his detriment. If he had obtained correct information at the proper time, he could have made a different and a more advantageous choice. However, it has not only the power but the duty to apply the text of the statute in all its rigour to the applicant's case: *dura lex, sed lex*—so much the worse for him!

régime enregistré d'épargne-retraite au nom de l'employé certifié, cette pension ne constituait pas des gains aux fins du sous-alinéa 17(1)(b)(i) de la Loi sur les p.a.t.

Nous étions alors d'avis que l'individu ne recevait pas cette somme à ce moment-là. Selon notre contentieux, l'individu ^a entre effectivement en possession de cette pension et exerce un certain contrôle sur son utilisation, car il peut toujours retirer la somme investie. Etant donné cet avis juridique, nous devons modifier nos directives antérieures.

Pour assurer un traitement uniforme de cette pension, nous ^b avons jugé à-propos de communiquer avec toutes les régions à ce sujet. Ainsi, dès que les centres d'emploi prendront connaissance de cette nouvelle décision, il (*sic*) devront, s'ils ne le font pas présentement, commencer aussitôt à déduire des p.a.t. conformément au sous-alinéa 17(1)(b)(i) de la Loi sur les p.a.t. ^c tout versement futur dans un REER. Par contre, aucun trop-payé ne devra être établi dans de tels cas pour une période antérieure à la mise en œuvre de cette directive.

Le requérant interjette appel de la décision de la ^d Commission qui applique cette nouvelle politique à son cas. Le conseil arbitral lui donne raison, jugeant correcte la première interprétation fournie par la Commission. Cette décision du conseil arbitral est renversée par le juge-arbitre, qui, lui, est ^e d'avis que seule la seconde interprétation de l'article 17 est bonne. De là la demande formulée à cette Cour en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10].

Il est constant que le texte même de la Loi ne ^f permet pas la première interprétation fournie par la Commission et que seule la seconde est valide. Donc, si la seule question devant le juge-arbitre avait été de savoir quel sens donner à l'article 17, ^g celui-ci n'aurait pas commis d'erreur en droit.

La position de la Commission est alors bien simple. Elle admet franchement que sa première ^h interprétation était erronée. Elle ne conteste pas que cette interprétation a été fournie au requérant et à d'autres et que le requérant a agi sur la foi des renseignements qu'elle a fournis. Ces renseignements étant inexacts, les gestes que le requérant croyait à son avantage étaient en réalité à son ⁱ détriment. S'il avait obtenu un renseignement exact en temps utile, il aurait pu choisir différemment et d'une manière plus avantageuse. Cependant elle a non seulement le pouvoir, mais aussi le ^j devoir, d'appliquer dans toute sa rigueur le texte de la Loi au cas du requérant. *Dura lex, sed lex*. Tant pis!

In my view, this attitude is not acceptable. There may have been a time when the courts could close their eyes to reality and say that, however unfair the results might be, Parliament intended that the statute should always be applied. The individual relied at his peril on the interpretation of the legislation given by the authorities.

... the doctrine of estoppel can never interfere with the proper carrying out of the provisions of acts of parliament.

(*Municipal Council of Peterboro and Victoria v. The Grand Trunk Railway Co.* (1859), 18 U.C.Q.B. 220, at page 224.)

Fortunately, this principle no longer applies. In a series of judgments, mainly but not exclusively by Lord Denning, the English courts have recognized that, in some circumstances, the theory of estoppel could be applied to bar government from acting in a way which would otherwise be permissible. (See, as to this: *Robertson v. Minister of Pensions*, [1948] 2 All E.R. 767 (K.B.D.); *Falmouth Boat Construction, Ltd. v. Howell*, [1950] 1 All E.R. 538 (C.A.); *Wells v. Minister of Housing and Local Government*, [1967] 2 All E.R. 1041 (C.A.); *Lever (Finance) Ltd v Westminster Corpn.*, [1970] 3 All ER 496 (C.A.); *Re L (A C) (an infant)*, [1971] 3 All ER 743 (Ch. D.); *H.T.V. Ltd. v. Price Commission*, [1976] I.C.R. 170 (C.A.).)

It is true that none of these decisions involved an estoppel the effect of which was to relieve a public body of a duty imposed on it by law.

Recently however, in a leading case, the British House of Lords has held that even the exercise of a statutory duty is open to judicial review if it occurs in circumstances where the application of the law itself might constitute an abuse of power.

In *In re Preston*, [1985] A.C. 835 (H.L.), a taxpayer argued that, as a consequence of discussions with the Treasury, he had withdrawn certain deductions claimed in his tax return on condition that no further enquiries be made concerning share sale transactions mentioned in the same return. Several years later, when the taxpayer could no longer claim the deductions he had thus given up,

À mon avis, cette attitude est inadmissible. Il fut un temps, peut-être, où les tribunaux pouvaient fermer les yeux sur la réalité et déclarer que, si injustes que puissent être les résultats, le législateur voulait toujours que sa loi soit appliquée. C'était à son péril que le citoyen se fiait à l'interprétation de la loi donnée par les autorités.

[TRADUCTION] ... la doctrine de la fin de non-recevoir (*estoppel*) ne pourra jamais empêcher l'application en bonne et due forme des dispositions législatives adoptées par le Parlement.

(*Municipal Council of Peterboro and Victoria v. The Grand Trunk Railway Co.* (1859), 18 U.C.Q.B. 220, à la page 224.)

Heureusement, cette doctrine n'a maintenant plus cours. Dans une série de décisions, principalement mais non pas exclusivement sous la plume de lord Denning, les tribunaux anglais ont admis que, dans certaines circonstances, la théorie de l'*estoppel* pouvait s'appliquer pour empêcher l'autorité publique d'agir d'une manière qui, autrement, aurait été permise. (Voir, à ce sujet: *Robertson v. Minister of Pensions*, [1948] 2 All E.R. 767 (K.B.D.); *Falmouth Boat Construction, Ltd. v. Howell*, [1950] 1 All E.R. 538 (C.A.); *Wells v. Minister of Housing and Local Government*, [1967] 2 All E.R. 1041 (C.A.); *Lever (Finance) Ltd v Westminster Corpn.*, [1970] 3 All ER 496 (C.A.); *Re L (A C) (an infant)*, [1971] 3 All ER 743 (Ch. D.); *H.T.V. Ltd. v. Price Commission*, [1976] I.C.R. 170 (C.A.).)

Dans aucune de ces décisions, il est vrai, n'a-t-il été question d'un *estoppel* ayant pour effet de relever une autorité publique d'un devoir qui lui était imposé par la loi.

Mais voilà que tout récemment la Chambre des lords, en Angleterre, déclare dans un arrêt de principe, que même l'exercice d'un devoir statutaire est susceptible de révision judiciaire s'il a lieu dans des circonstances où l'application de la loi elle-même pourrait constituer un abus de pouvoir.

Dans *In re Preston*, [1985] A.C. 835 (H.L.), un contribuable prétendait que, comme conséquence d'échanges avec le fisc, il avait renoncé à certaines déductions réclamées dans sa déclaration de revenus pour fins d'impôt, à la condition que des transactions de ventes d'actions révélées dans la même déclaration soient acceptées telles que déclarées. Plusieurs années plus tard, et alors que le

the authorities started reassessment proceedings relating to the said transactions. The taxpayer filed an application for judicial review on the ground that the action of the authorities was unfair. In a unanimous judgment the House of Lords held that, even when done in the performance of a duty or the exercise of a power imposed or conferred by law, official action might be illegal as constituting an abuse. Speaking for all his brethren, Lord Templeman said [at page 864]:

... a taxpayer cannot complain of unfairness, merely because the commissioners decide to perform their statutory duties including their duties under section 460 to make an assessment and to enforce a liability to tax. The commissioners may decide to abstain from exercising their powers and performing their duties on grounds of unfairness, but the commissioners themselves must bear in mind that their primary duty is to collect, not to forgive, taxes. And if the commissioners decide to proceed, the court cannot in the absence of exceptional circumstances decide to be unfair that which the commissioners by taking action against the taxpayer have determined to be fair. The commissioners possess unique knowledge of fiscal practices and policy. The commissioners are inhibited from presenting full reasons to the court for their decisions because of the duty of confidentiality owed by the commissioners to each and every taxpayer.

The court can only intervene by judicial review to direct the commissioners to abstain from performing their statutory duties or from exercising their statutory powers if the court is satisfied that "the unfairness" of which the applicant complains renders the insistence by the commissioners on performing their duties or exercising their powers an abuse of power by the commissioners. [Emphasis added.]

The learned jurist then cited certain of the cases which I have mentioned above and went on [at pages 866-867]:

In the present case, the appellant does not allege that the commissioners invoked section 460 for improper purposes or motives or that the commissioners misconstrued their powers and duties. However, the *H.T.V.* case and the authorities there cited suggest that the commissioners are guilty of "unfairness" amounting to an abuse of power if by taking action under section 460 their conduct would, in the case of an authority other than Crown authority, entitle the appellant to an injunction or damages based on breach of contract or estoppel by representation. In principle I see no reason why the appellant should not be entitled to judicial review of a decision taken by the commissioners if that decision is unfair to the appellant because the conduct of the commissioners is equivalent to a breach of contract or a breach of representation. Such a decision falls within the ambit of an abuse of power for which in the present case judicial review is the sole remedy and an appropriate remedy. There may be cases in which conduct which savours of breach of conduct or breach of representation

contribuable ne pouvait plus réclamer les déductions auxquelles il avait ainsi renoncé, les autorités ont entamé des procédures de re-cotisation concernant ces mêmes transactions. Le contribuable a intenté des procédures de révision judiciaire au motif que le geste des autorités était inéquitable (*unfair*). Dans un arrêt unanime, la Chambre des lords déclare que, même si les autorités accomplissent un devoir ou exercent un pouvoir que la loi impose ou accorde, elles peuvent commettre un abus qui rende leur geste illégal. Voici comment s'exprime lord Templeman au nom de tous ses collègues [à la page 864].

[TRADUCTION] ... un contribuable ne peut se plaindre d'une injustice pour la seule raison que les commissaires décident d'exercer les fonctions dont la loi les investit, y compris celle, prévue à l'article 460, d'établir des cotisations et de voir à ce qu'elles soient acquittées. Les commissaires peuvent décider de ne pas exercer leurs pouvoirs et fonctions pour le motif qu'un tel exercice serait injuste, mais ils doivent garder à l'esprit que leur obligation première est de percevoir les impôts et non d'en exempter les contribuables. S'ils décident de procéder à leur recouvrement, la Cour ne peut, en l'absence de circonstances exceptionnelles, juger injuste ce que les commissaires, en intentant des procédures contre le contribuable, ont jugé équitable. Ceux-ci possèdent une compétence tout à fait particulière en ce qui regarde les pratiques et les politiques fiscales. Le secret auquel ils sont tenus envers chaque contribuable leur interdit de présenter au tribunal les motifs détaillés de leurs décisions.

La cour ne peut exercer un contrôle judiciaire pour enjoindre aux commissaires de s'abstenir d'exercer leurs fonctions ou leurs pouvoirs prévus par la loi que si elle est convaincue que «l'iniquité» alléguée par le requérant fait en sorte que lesdits commissaires commettent un abus de pouvoir lorsqu'ils insistent pour exercer ces fonctions ou pouvoirs. [C'est moi qui souligne.]

Le savant juriste cite ensuite certains des arrêts que j'ai mentionnés plus haut et enchaîne comme suit [aux pages 866 et 867]:

[TRADUCTION] En l'espèce, l'appelant ne prétend pas que les commissaires ont invoqué l'article 460 à des fins ou pour des motifs erronés ni qu'ils ont mal interprété leurs pouvoirs ou fonctions. Toutefois, il découle de l'arrêt *H.T.V.* et de la jurisprudence qui y est citée que les commissaires commettent une «iniquité» équivalente à un abus de pouvoir lorsque le fait pour eux d'intenter des procédures en vertu de l'article 460 permettrait à l'appelant, dont l'adversaire serait une instance autre que la Couronne, d'obtenir une injonction ou des dommages-intérêts fondés sur l'inexécution du contrat ou d'invoquer une fin de non-recevoir résultant des déclarations de l'autre partie (*estoppel by representation*). En principe, je ne vois aucune raison pour laquelle l'appelant n'aurait pas le droit de demander l'examen judiciaire d'une décision rendue par les commissaires si une telle décision est injuste à son endroit parce que leur conduite équivaut à l'inexécution d'un contrat ou va à l'encontre de déclarations antérieures (*breach of representation*). Une telle décision participe d'un abus de pouvoir contre

does not constitute an abuse of power; there may be circumstances in which the court in its discretion might not grant relief by judicial review notwithstanding conduct which savours of breach of contract or breach of representation. In the present case, however, I consider that the appellant is entitled to relief by way of judicial review for "unfairness" amounting to abuse of power if the commissioners have been guilty of conduct equivalent to a breach of contract or breach of representations on their part.

The sole question which now falls to be determined is whether upon the true construction of the correspondence which passed between the appellant and Mr. Thomas in 1978, the commissioners, acting by Mr. Thomas, purported to contract or purported to represent that they would not thereafter re-open the tax assessments of the appellant for the years 1974-75 and 1975-76 if he withdrew his claims for interest relief and capital loss for those years. [Emphasis added.]

Let us now examine how the principles stated in *Preston* apply to the case at bar. The applicant was entitled to apply to the Commission, and the latter had a duty to give him information to the best of its knowledge. In reliance on the information so obtained, he took irrevocable action to his detriment. If the Commission were a private person, the doctrine of estoppel by representation would apply to bar it from changing its position and now deciding to deduct from the adjustment benefits payable to the applicant the amounts paid into his RRSP. As it is a government body, its decision, notwithstanding that it is in accordance with the text of the statute, constitutes an abuse of power and is subject to judicial review. The decision is therefore unlawful and the Umpire should not have revised the decision of the Board of Referees.

Two comments before closing.

1. This is not a refusal by a court to apply the law: on the contrary. The law is in effect and applies to everyone. In particular it applies in all its rigour to persons who, though they have obtained incorrect information from the Commission, have not as a result altered their position to their detriment. In the applicant's case, however, because of the exceptional circumstances another legal principal, that of the abuse of power, bars the

lequel le seul redressement approprié, en l'espèce, est l'examen judiciaire. Il peut arriver que des agissements tenant de l'inexécution d'un contrat ou de la non-conformité à des déclarations antérieures ne constituent pas un abus de pouvoir; il est probable que, dans certaines circonstances, le tribunal exerce son pouvoir discrétionnaire en n'accordant pas le redressement demandé par voie d'examen judiciaire, même si les agissements en cause tiennent de l'inexécution de contrat ou ne sont pas conformes à des déclarations antérieures. En l'espèce, toutefois, je suis d'avis qu'un redressement doit être accordé à l'appelant par voie d'examen judiciaire pour le motif que les commissaires ont commis une «iniquité» constituant un abus de pouvoir si leurs agissements équivalent à l'inexécution d'un contrat ou vont à l'encontre de déclarations antérieures.

La seule question qu'il reste maintenant à trancher est celle de savoir si les lettres échangées entre l'appelant et M. Thomas en 1978, interprétées comme elles doivent l'être, indiquent que les commissaires, représentés par M. Thomas, ont eu l'intention de renoncer ou de déclarer qu'ils renonçaient à fixer de nouvelles cotisations pour l'appelant en ce qui regarde les années 1974-75 et 1975-76 si celui-ci retirait sa demande visant à obtenir la déduction de certains intérêts et d'une perte de capital relativement aux années en question. [C'est moi qui souligne.]

Voyons maintenant comment les principes énoncés dans l'arrêt *Preston* s'appliquent en l'espèce. Le requérant était en droit de s'adresser à la Commission et cette dernière avait l'obligation de lui fournir des renseignements au meilleur de sa connaissance. Sur la foi des renseignements ainsi obtenus, il a agi, irrévocablement, à son détriment. Si la Commission était une personne privée, la doctrine de l'*estoppel by representation* s'appliquerait pour l'empêcher de changer sa position et de décider maintenant de déduire des prestations d'adaptation payables au requérant les montants versés dans son R.E.É.R. Comme elle est une autorité publique, sa décision, même conforme au texte de la Loi, constitue un abus de pouvoir et est sujette à la révision judiciaire. Cette décision est donc illégale et le juge-arbitre n'aurait pas dû réviser la décision du conseil arbitral.

Deux observations, avant de terminer.

1. Il ne s'agit pas ici d'un refus par le tribunal d'appliquer la Loi. Au contraire. La Loi est en vigueur et elle s'applique à tout le monde. Notamment, elle s'applique dans toute sa rigueur à tous ceux qui, même s'ils ont obtenu de la Commission des renseignements inexacts, n'ont pas en conséquence modifié leur position à leur détriment. Toutefois, quant au requérant, en raison des circonstances exceptionnelles de son cas, un autre

authorities from applying certain of its provisions to him.

2. In my opinion, if the Umpire's decision were upheld, the circumstances of the case at bar would give rise to an action in damages against the Crown. (See *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465 (H.L.), and *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River* (1969), 4 D.L.R. (3d) 155 (B.C.C.A.).⁴) I know of no better way of compensating the damage the applicant may sustain than preventing it from happening, and that is what I propose to do.

For these reasons, I would allow the application, set aside the Umpire's decision and direct that the case be referred back to him to be decided on the basis that the Commission's decision was an unlawful abuse of power.

* * *

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

LACOMBE J.: I concur with the reasons of Pratte J. for dismissing the appeal, and would add the following few observations.

As regards the judgments of the Quebec Court of Appeal and the House of Lords in *Transport Lessard* and *Ex parte Preston*, I need only say that those judgments were rendered in a different legislative context from that of the *Labour Adjustment Benefits Act* (S.C. 1980-81-82-83, c. 89), which makes them inapplicable to the facts of the case at bar.

Both in *Ex parte Preston* and in its earlier judgment, *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, [1982] A.C. 617, the

⁴ A recent decision of the Trial Division in the case of *Rothwell v. The Queen*, dated December 23, 1985, file No. T-1-83, [not yet reported] provides another example. The plaintiff had retired prematurely from the Public Service. Based on incorrect information obtained from the authorities, he delayed exercising his option as to the manner of payment of his pension. Strayer J. granted him damages on the basis of "negligent misrepresentation".

principe du droit, celui de l'abus du pouvoir, empêche les autorités d'invoquer à son égard certaines de ses dispositions.

2. Si la décision du juge-arbitre était maintenue, les circonstances du présent cas donneraient lieu, à mon avis, à une action en dommages contre la Couronne. (Voir *Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Partners Ltd.*, [1964] A.C. 465 (H.L.), et *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River* (1969), 4 D.L.R. (3d) 155 (C.A.C.-B.).⁴) Or, pour compenser les dommages que subirait le requérant, je ne connais de meilleure méthode que d'empêcher qu'ils se produisent, ce que je me propose de faire.

Pour ces motifs, j'accueillerais la demande; je casserais la décision du juge-arbitre; j'ordonnerais que l'affaire lui soit retournée pour nouvelle décision en tenant pour acquis que la décision de la Commission constituait un abus illégal de pouvoir.

* * *

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE LACOMBE: Je m'accorde avec les motifs de monsieur le juge Pratte pour rejeter le pourvoi, en y ajoutant les quelques considérations suivantes.

En ce qui a trait aux arrêts de la Cour d'appel du Québec et de la Chambre des lords dans les affaires *Transport Lessard* et *Ex parte Preston* il suffit de mentionner que ces décisions ont été rendues dans un contexte législatif différent de celui de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* (S.C. 1980-81-82-83, chap. 89), ce qui les rend inapplicables aux données de la présente cause.

Tant dans *Ex parte Preston* que dans son arrêt antérieur *Reg. v. Inland Revenue Comrs., Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.*, [1982] A.C. 617, la Cham-

⁴ Une décision récente de la Division de première instance dans la cause de *Rothwell v. The Queen*, du 23 décembre 1985, numéro de dossier T-1-83 [encore inédite], fournit un autre exemple. Le demandeur avait pris une retraite anticipée de la Fonction publique. Sur la foi des renseignements inexacts obtenus des autorités, il a tardé à exercer son choix quant au mode de paiement de sa pension. Le juge Strayer lui a accordé des dommages en se basant sur le principe de *negligent misrepresentation* [déclaration erronée faite par négligence].

House of Lords indicated that the Inland Revenue Commissioners have a statutory discretion in administering fiscal legislation, which National Revenue Department representatives in Canada do not have.

In Canadian tax law, the courts have consistently held that the Crown is not bound by the representations made and interpretations given to taxpayers by authorized representatives of the Department, if such representations and interpretations are contrary to clear and peremptory provisions of the law: *Woon, Bert W. v. Minister of National Revenue*, [1951] Ex.C.R. 18, *Stickel v. Minister of National Revenue*, [1972] F.C. 672 (T.D.),⁵ *M.N.R. v. Inland Industries Limited*, [1974] S.C.R. 514. The decision of the Supreme Court of Canada in the last case is still binding and must be followed by this Court until the Supreme Court itself has decided to overrule it. The case concerned whether it was possible to deduct certain contributions made to pension plans which had been given the Minister's prior approval. The Minister later disallowed the deductions and assessed the taxpayer accordingly. After deciding that the pension plans did not meet the requirements of the *Income Tax Act* [R.S.C. 1952, c. 148], Pigeon J. disposed of the argument of estoppel by saying, at page 523:

However, it seems clear to me that the Minister cannot be bound by an approval given when the conditions prescribed by the law were not met.

The arbitrators' awards are also unanimous in applying this principle to unemployment insurance. They have held that incorrect information which may be given by employees of the Employment and Immigration Commission to claimants on interpretation of the Act, and representations which they may make to claimants regarding their particular situations, which later turn out to be against their interests, are not binding on the Commission and do not authorize the claimants to raise the plea of estoppel against it. The remedy of a claimant who has been injured in this manner is an action in damages, which he may bring directly

⁵ Reversed by this Court and the Supreme Court of Canada on other grounds: [1973] F.C. 259 (C.A.); [1975] 2 S.C.R. 233.

bre des lords a montré que les *Commissioners of Inland Revenue* possèdent une discrétion statutaire dans l'administration des lois fiscales, qui n'est pas reconnue au Canada aux représentants du fisc.

a

En droit fiscal canadien, la jurisprudence est constante à l'effet que la Couronne n'est pas liée par les représentations faites et les interprétations données aux contribuables par les représentants autorisés du fisc, si telles représentations et interprétations sont contraires aux dispositions claires et impératives de la loi: *Woon, Bert W. v. Minister of National Revenue*, [1951] R.C.É. 18, *Stickel c. Le ministre du Revenu national*, [1972] C.F. 672 (1^{re} inst.)⁵, *M.R.N. c. Inland Industries Limited*, [1974] R.C.S. 514. La décision de la Cour suprême du Canada dans cette dernière cause fait toujours autorité et lie cette Cour tant et aussi long-temps que la Cour suprême ne décidera pas elle-même de s'en écarter. Il s'agissait dans cette affaire de la déductibilité de certaines contributions versées à des régimes de pension qui avaient reçu l'approbation préalable du Ministre. Le Ministre, plus tard, refusa les déductions et cotisa la contribuable en conséquence. Après avoir décidé que ces régimes de pension ne rencontraient pas les exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.R.C. 1952, chap. 148], le juge Pigeon disposa de l'argument de l'*estoppel* en disant à la page 523:

Toutefois, il me paraît clair qu'une approbation donnée sans que les conditions prescrites par la loi ne soient remplies ne lie pas le ministre.

g

La jurisprudence arbitrale est aussi unanime pour appliquer le même principe en matière d'assurance-chômage. On y décide que les renseignements erronés que peuvent donner aux prestataires les préposés de la Commission de l'emploi et de l'immigration sur l'interprétation de la Loi et les représentations qu'ils peuvent leur faire concernant leur situation particulière et qui jouent plus tard à leur détriment ne lient pas la Commission et n'autorisent pas les prestataires à lui opposer le plaidoyer de l'*estoppel*. Le recours du prestataire ainsi lésé est l'action en dommages qu'il doit exercer par voie directe devant les tribunaux de droit

⁵ Infirmé par cette Cour et la Cour suprême du Canada pour d'autres motifs, [1973] C.F. 259 (C.A.); [1975] 2 R.C.S. 233.

in the ordinary courts of law, not through the roundabout way of judicial review.

For example, in *Sydney J. Brooks*, CUB 4909, Cattanach J., sitting as an Umpire, wrote:

This does not alter the bare and unadulterated fact that the claimant is not qualified for unemployment insurance benefits.

His remedy, if it can be established, is to institute an action in the Courts of the land against the officer of the Commission who advised him as he did and against the Commission, if the officer was acting within the scope of his employment, for damages based on misrepresentation. His remedy does not lie in an appeal to an umpire from the decision of the Board of Referees.

As the *Labour Adjustment Benefits Act* is *pari materia*, and provides the same procedure for appealing decisions of the respondent Commission to a board of referees, and thence to an umpire, there is no necessity to go beyond this well-established line of authority pursuant to the *Unemployment Insurance Act, 1971*.

In the case at bar, the respondent Commission has no discretion in calculating the initial amount of labour adjustment benefits, their payment to claimants, their annual adjustment and the deductions that must be made from them. It must of necessity comply with the peremptory provisions of sections 14, 15, 16 and 17 of the *Labour Adjustment Benefits Act*. This being so, it had no authority to initially grant the applicant an exemption which the Act had not given him, through a misinterpretation of subparagraph 17(1)(b)(i) and subsection 17(3) of the Act.

In so doing, it may have caused an injury to the applicant, as it was in reliance on this misinterpretation of the Act that he opted irrevocably, among the other alternatives available to him at the time, for the one which later turned out to be the least advantageous. In its decision of April 13, 1984 the respondent told him that it had changed its interpretation and that from then on it would be deducting from his labour adjustment benefits the monthly payments of his retirement pension which his employer was paying to him directly into his Registered Retirement Savings Plan (RRSP).

commun et non par la voie détournée de la révision judiciaire.

Par exemple, dans l'affaire *Sydney J. Brooks*, CUB 4909, le juge Cattanach, siégeant comme juge-arbitre, écrivait:

Les circonstances précitées ne modifient en rien le fait brutal et évident que le prestataire n'est pas admissible au bénéfice des prestations d'assurance-chômage.

Dans son cas, la seule démarche possible, s'il peut en démontrer le bien-fondé, c'est d'intenter une action devant les tribunaux compétents contre le fonctionnaire qui l'a conseillé et contre la Commission elle-même, si le fonctionnaire agissait dans le cadre des fonctions de son emploi, afin d'obtenir des dommages-intérêts à cause d'une présentation erronée des faits. La solution n'est pas d'en appeler devant un juge-arbitre de la décision du conseil arbitral.

La *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* étant *pari materia*, et prévoyant la même procédure d'appel à l'encontre des décisions de la Commission intimée devant un conseil arbitral et de là, devant un juge-arbitre, il n'y a pas lieu de déroger à cette jurisprudence arbitrale fermement établie sous la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.

En l'espèce, la Commission intimée n'a aucune discrétion concernant le calcul du montant initial des prestations d'adaptation, de leur paiement aux prestataires, de leur ajustement annuel et des déductions à y faire. Elle doit obligatoirement se conformer aux dispositions impératives des articles 14, 15, 16 et 17 de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*. Ceci étant, elle n'était pas autorisée à accorder initialement au requérant une exemption que la Loi ne lui reconnaissait pas, et ce, même par suite d'une interprétation erronée du sous-alinéa 17(1)b)(i) et du paragraphe 17(3) de la Loi.

Ce faisant, elle a pu causer un préjudice au requérant, en ce que c'est sur la foi de cette interprétation erronée de la Loi, qu'il s'est commis irrévocablement, parmi d'autres options qui lui étaient alors ouvertes, à choisir celle qui plus tard s'est avérée la moins avantageuse pour lui. Dans sa décision du 13 avril 1984, l'intimée l'informa qu'elle avait changé son interprétation et qu'en conséquence, seraient dorénavant déduites du montant de ses prestations d'adaptation, les mensualités de sa pension de retraite que son employeur lui versait directement dans son régime enregistré d'épargne-retraite (R.E.É.R.).

The applicant cited subsections 26(2) and (3) of the *Labour Adjustment Benefits Act* as his basis for challenging the decision of the respondent and its new interpretation of the Act. The Board of Referees ruled in his favour, finding essentially in keeping with the Act, while the Umpire came to a diametrically opposite conclusion on the same point.

At the hearing in this Court, counsel for the applicant agreed that as a matter of analysis and interpretation of the legislation, the Umpire's decision was in law impeccable. By his application to set aside made pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*, the applicant is asking this Court to set it aside nonetheless on the ground that the respondent Commission is now estopped from raising its second interpretation of the Act against him, because it is to his detriment.

The section 28 remedy cannot be used to effectuate a kind of *sui generis* compensation between, on the one hand, the damage which the respondent allegedly caused the applicant by implementing its decision of April 13, 1984, and on the other, the deductions which it had a legal duty to make from the labour adjustment benefits pursuant to subparagraph 17(1)(b)(i) of the *Labour Adjustment Benefits Act*, when that provision is correctly interpreted, as it was in the Umpire's decision. The power of this Court to intervene in an application for judicial review is limited to ascertaining the validity of the decision of the tribunal in question based on any of the grounds mentioned in section 28. Once it is certain, as in the case at bar, that the Umpire's decision is unassailable in law, this Court must uphold it. For it to allow the applicant's application for review, it would have to find that the Umpire should have prevented the respondent Commission from applying the law in this case, even though his decision is entirely correct in law. In accepting the applicant's argument of estoppel by representation on grounds of equity, the Court would thereby be setting aside the decision of the respondent Commission rather than that of the Umpire, and the Court is not sitting in equity in connection with the remedy currently being sought by the applicant.

Le requérant s'est prévalu des paragraphes 26(2) et (3) de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* pour contester cette décision de l'intimée et sa nouvelle interprétation de la Loi. Le conseil arbitral lui donna raison, en décidant en somme que c'était la première interprétation de l'intimée qui était conforme à la Loi, alors que sur la même question, le juge-arbitre en vint à une conclusion diamétralement opposée.

À l'audition devant nous, l'avocat du requérant a convenu que sur le plan de l'analyse et de l'interprétation des textes, la décision du juge-arbitre est, en droit, impeccable. Par sa demande d'annulation faite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le requérant nous demande de l'annuler quand même au motif que la Commission intimée serait maintenant forclosé de faire valoir contre lui sa deuxième interprétation de la Loi, parce qu'elle lui cause préjudice.

Le recours de l'article 28 ne peut être utilisé pour opérer une espèce de compensation *sui generis* entre d'une part, les dommages que l'intimée aurait causés au requérant par la mise en vigueur de sa décision du 13 avril 1984 et, d'autre part, les déductions qu'elle avait l'obligation légale d'effectuer à même les prestations d'adaptation, en vertu du sous-alinéa 17(1)(b)(i) de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* lorsque cette disposition est interprétée correctement, dans le sens de la décision du juge-arbitre. Le pouvoir d'intervention de la Cour, dans une demande de révision judiciaire est limité à vérifier le bien ou le mal-fondé de la décision du tribunal dont il s'agit, pour l'un ou l'autre des motifs énoncés à l'article 28. Une fois acquise la certitude, comme c'est le cas dans l'espèce, que la décision du juge-arbitre est inattaquable en droit, cette Cour doit la confirmer. Pour se rendre à la demande d'examen du requérant, il faudrait conclure que le juge-arbitre aurait dû empêcher la Commission intimée d'appliquer la loi à son endroit, alors que sa décision est par ailleurs parfaitement bien fondée en droit. En faisant droit à l'argument de l'estoppel par représentation du requérant, pour des raisons d'équité, il faudrait annuler par le biais, la décision de la Commission intimée plutôt que celle du juge-arbitre, alors que la Cour ne siège pas en équité dans les cadres du recours présentement exercé par le requérant.

If necessary the applicant might, by a more appropriate procedure, argue that by its decision of April 13, 1984 the respondent Commission was seeking to apply the law in a manner which in his case was unfair, inequitable and indeed so wrongful as to constitute an abuse of power. Furthermore, the evidence of the injury sustained is rather slim and its deficiencies would have to be made up by extrapolation and inferences which might be at least partly conjectural. As it stands at present, the record does not disclose the exact extent of the damage suffered by the applicant. Clearly, therefore, it is in any case premature to order compensation at this stage.

I would dismiss the applicant's application.

C'est par une procédure plus appropriée que le requérant pourrait, le cas échéant, faire valoir que par sa décision du 13 avril 1984, la Commission intimée a voulu appliquer la loi d'une manière qui a été pour lui injuste, inéquitable sinon abusive au point de constituer un abus de pouvoir. D'ailleurs, la preuve légale du préjudice souffert est assez mince et il faudrait en suppléer les carences par des extrapolations et des inférences qui risqueraient d'être conjecturales du moins en partie. Le dossier, tel que présentement constitué, ne révèle pas la mesure exacte des dommages que le requérant aurait subis. Il serait dès lors et à tout événement prématuré d'en ordonner actuellement la réparation.

Je rejetterais la demande du requérant.