

Employment and Immigration Commission of Canada *Appellanti*;

and

MacDonald Tobacco Inc. *Respondent*;

and

Her Majesty The Queen *Mis en cause.*

1981: March 18; 1981: April 6.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson and Beetz JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Unemployment Insurance — Power to revoke reduction granted for previous years — Judicial authority — Unemployment Insurance Act, 1970-71-72 (Can.), c. 48 as amended, ss. 64(4), 64(6), 70, 75 and Regulations, s. 24 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

An employer covered by the *Unemployment Insurance Act* and *Regulations* applied successfully for reduction of its unemployment insurance premiums for the years 1974, 1975 and 1976 through successive applications. Its application for reduction for the year 1977 was rejected by the officer of the Commission who also purported to revoke the reductions granted for three previous years and told the employer it would have to make up the underpayments for those years. The employer did not contest the refusal to allow a reduction for 1977 but sought reconsideration by the Review Panel of the revocation of the reductions allowed for the previous three years. The Review Panel denied relief and its position was confirmed by a majority decision of the Unemployment Insurance Commission.

On a section 28 application to the Federal Court of Appeal, that Court held that the officer exercised a quasi-judicial function and, in the absence of express power to revoke previous decisions, he had acted illegally in so doing and accordingly allowed the employer's appeal.

Held: The appeal should be dismissed.

The question was whether the scheme of the Act, and especially of the relevant Regulations, allows an officer of the Commission, the Review Panel or the Commission itself, to undo retroactively and *suo motu* what had been done by way of allowing premium reductions for previous years. It was evident from the Regulations that in

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada *Appelante*;

et

MacDonald Tobacco Inc. *Intimée*;

et

Sa Majesté La Reine *Mise en cause.*

1981: 18 mars; 1981: 6 avril.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Dickson et Beetz.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Assurance-chômage — Pouvoir de révoquer les réductions accordées pour les années précédentes — Autorité judiciaire — Loi sur l'assurance-chômage, 1970-71-72 (Can.), chap. 48 et modifications, art. 64(4), 64(6), 70, 75 et Règlement, art. 24 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

Un employeur visé par la *Loi sur l'assurance-chômage* et le *Règlement* a obtenu au moyen de demandes successives une réduction de ses cotisations d'assurance-chômage pour les années 1974, 1975 et 1976. La demande de réduction pour l'année 1977 a été rejetée par le fonctionnaire de la Commission qui a prétendu révoquer les réductions accordées pour les trois années antérieures et qui a avisé l'employeur de parfaire la différence découlant des paiements inférieurs effectués au titre de ces années. L'employeur n'a pas contesté le refus d'accorder une réduction pour 1977, mais a cherché à obtenir du comité de révision un nouvel examen de la révocation de la réduction accordée au titre des trois années antérieures. Le comité de révision a refusé d'accorder ce redressement et la Commission d'assurance-chômage a confirmé sa décision à la majorité.

Sur une demande adressée à la Cour d'appel fédérale en vertu de l'art. 28, cette cour a conclu que le fonctionnaire exerçait une fonction quasi judiciaire et, en l'absence de pouvoir exprès de révoquer les décisions antérieures, il avait agi illégalement; par conséquent, elle a accueilli la demande de l'employeur.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Il s'agit de savoir si l'esprit de la Loi, et en particulier du Règlement pertinent, permet à un fonctionnaire de la Commission, au comité de révision ou à la Commission elle-même d'annuler rétroactivement et de son propre chef les réductions de taux de cotisation accordées pour les années antérieures. Il ressort du Règlement qu'une

respect of an application for a premium reduction, a review can only be made at the instance of the employer. The Commission contended, however, that a decision granting the reduction is a nullity when it turns out that the conditions or requirements for it were not met, and that the officer acting under s. 24(2) of the Regulations was acting in an administrative capacity and could set aside a reduction improperly made.

In this case, the officer was engaged in a judicial exercise in making decisions in accordance with the Regulations enacted pursuant to s. 64 of the Act and thus under prescribed standards which the officer was obliged to apply and which were not mere guides for a wide discretion. The fact that the officer may have erred in law in granting reductions did not mean that he exceeded or failed to exercise his jurisdiction: he was properly seized of the applications and his errors did not make his decisions nullities.

Finally, s. 70 of the Act, which confers wider powers upon the Minister of National Revenue than are given either to the officer or the Commission, could not be relied upon since the present case did not bring the Minister's authority into play.

Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand, [1979] 1 S.C.R. 495, referred to.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal¹, granting an application under s. 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a decision of the Unemployment Insurance Commission. Appeal dismissed.

Paul Ollivier, Q.C., and *Gaspard Côté, Q.C.*, for the appellant.

Raymond LeMoyne and *Louis Lemire*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—An employer covered by the *Unemployment Insurance Act*, 1970-71-72 (Can.), c. 48 as amended, and *Regulations* thereunder, applied successfully for reduction of its unemployment insurance premiums for the years 1974, 1975 and 1976 through successive applications. It made another application for reduction for the year 1977. Not only was this rejected but the

demande de réduction de taux de cotisation ne peut être révisée qu'à la demande de l'employeur. La Commission a prétendu cependant qu'une décision qui accorde la réduction est nulle lorsqu'il appert que les conditions ou exigences y afférentes n'ont pas été respectées et ajoute que le fonctionnaire qui agit en vertu du par. 24(2) du Règlement, exerce une fonction administrative et peut annuler une réduction irrégulièrement accordée.

En l'espèce, le fonctionnaire qui exerce un pouvoir judiciaire doit prendre les décisions conformément au Règlement établi en application de l'art. 64 de la Loi et, ainsi, suivant des normes prescrites qu'il est tenu de suivre et qui ne sont pas de simples guides applicables à un vaste pouvoir discrétionnaire. L'erreur de droit qu'a pu commettre le fonctionnaire en accordant des réductions ne signifie pas qu'il a outrepassé sa compétence ou qu'il ne l'a pas exercée; il a été régulièrement saisi de demandes et ses erreurs ne rendent pas ses décisions nulles.

Enfin, il est impossible de recourir à l'art. 70 de la Loi, qui confère des pouvoirs plus larges au ministre du Revenu national que ceux qui sont donnés soit au fonctionnaire soit à la Commission, puisque la présente espèce ne fait pas intervenir le pouvoir du Ministre.

Jurisprudence: *Ministre du Revenu national c. Coopers et Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale¹, qui a accueilli une demande formée en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* visant à la révision et l'annulation d'une décision de la Commission d'assurance-chômage. Pourvoi rejeté.

Paul Ollivier, c.r., et *Gaspard Côté, c.r.*, pour l'appelante.

Raymond LeMoyne et *Louis Lemire*, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF—Un employeur visé par la *Loi sur l'assurance-chômage*, 1970-71-72 (Can.), chap. 48 et modifications, et son *Règlement* d'application, a obtenu au moyen de demandes successives une réduction de ses cotisations d'assurance-chômage pour les années 1974, 1975 et 1976. Il a présenté une autre demande de réduction pour l'année 1977. Non seulement a-t-elle été rejetée

¹ [1979] 2 F.C. 100.

¹ [1979] 2 C.F. 100.

officer of the Commission, charged to decide the matter, purported to revoke the reductions granted for the three previous years, and the employer was told it would have to make up the underpayments for those years. The employer did not contest the refusal to allow a reduction for 1977 but sought reconsideration by the Review Panel of the revocation of the reductions allowed for the previous three years. The Review Panel denied relief and its position was confirmed by a majority decision of the Unemployment Insurance Commission. On a section 28 application to the Federal Court of Appeal, that Court held that the officer, charged to determine whether or not to allow a premium reduction, exercised a quasi-judicial function and, in the absence of express power to revoke previous decisions, he had acted illegally in so doing. The case is here on this issue.

It is not contested that the employer, strictly speaking, was not entitled to premium reductions for the years 1974, 1975 and 1976. The question is, however, whether the scheme of the Act, and especially of the relevant Regulations, allows an officer of the Commission or, indeed, the Review Panel or the Commission itself, to undo retroactively and *suo motu* what had been done by way of allowing premium reductions for previous years.

Sections 64(4) and (6) of the *Unemployment Insurance Act*, *supra*, as amended by 1974-75-76 (Can.), c. 80, s. 23, in force at the material times, read as follows:

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

mais le fonctionnaire de la Commission chargé d'en décider a prétendu révoquer les réductions accordées pour les trois années antérieures et l'employeur a été avisé qu'il devrait parfaire la différence découlant des paiements inférieurs effectués au titre de ces années. L'employeur n'a pas contesté le refus d'accorder une réduction pour 1977, mais a cherché à obtenir du comité de révision un nouvel examen de la révocation de la réduction accordée au titre des trois années antérieures. Le comité de révision a refusé d'accorder ce redressement et la Commission d'assurance-chômage a confirmé sa décision à la majorité. Sur une demande adressée à la Cour d'appel fédérale en vertu de l'art. 28, cette cour a conclu que le fonctionnaire chargé de la décision d'accorder ou de refuser une réduction de taux de cotisation exerçait une fonction quasi judiciaire et qu'en l'absence de pouvoir exprès de révoquer les décisions antérieures, il avait agi illégalement. C'est sur ce point que l'affaire nous est soumise.

Il n'est pas contesté, à proprement parler, que l'employeur n'avait pas droit aux réductions de taux de cotisation pour les années 1974, 1975 et 1976. Il s'agit cependant de savoir si l'esprit de la Loi, et en particulier du Règlement pertinent, permet à un fonctionnaire de la Commission ou, même, au comité de révision ou à la Commission elle-même d'annuler rétroactivement et de son propre chef les réductions de taux de cotisation accordées pour les années antérieures.

Les paragraphes 64(4) et (6) de la *Loi sur l'assurance-chômage*, précitée, modifiés par 1974-75-76 (Can.), chap. 80, art. 23, en vigueur à l'époque en cause, se lisent comme suit:

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

equal to five-twelfths of the reduction, but subject to paragraph (a) of section 65.

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

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

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

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

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

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

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

Regulations respecting applications for premium reduction were properly brought into force and they provided the following in s. 24 thereof:

24. (1) ...

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

(3) An employer may, within 30 days of the mailing of a notice of a decision made pursuant to subsection (2), (or within such further time as the Commission may allow,) apply for a review of the decision by a review panel consisting of officers designated by the Commission.

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

(The bracketed words in subs. (3) were not in force when the dispute herein arose.)

What is evident from the Regulations and, especially the quoted provisions of s. 24, is that there is a one-way review prescribed in respect of an

la cotisation patronale égale à cinq douzièmes au moins de cette réduction sous réserve toutefois de l'alinéa a) de l'article 65.

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

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

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

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

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

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

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

Le Règlement concernant les demandes de réduction de taux de cotisation est dûment entré en vigueur; son art. 24 dispose:

24. (1) ...

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

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

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

(Les mots entre parenthèses au par. (3) n'étaient pas en vigueur lorsque le présent litige a pris naissance.)

Il ressort du Règlement et, en particulier des dispositions citées de l'art. 24, qu'il existe une révision à sens unique d'une demande de réduction

application for a premium reduction, namely, a review at the instance of the employer. If, as in the present case, a premium reduction is allowed by the Commission's officer, there is nothing in the Regulations that permits review of the allowance if the employer is satisfied with it; neither the officer nor the Review Panel nor the Commission itself is given any express power to act on his or its own initiative to set aside an allowed reduction after it has been granted. Only the employer may, under the Regulations, contest a decision which is unfavourable to it.

Three submissions were made on behalf of the appellant Commission. First, it was contended that since a reduction can only be allowed if certain conditions or requirements are met by the employer which applied for it, a decision granting the reduction is a nullity when, as is the case here, it turns out that the conditions or requirements were not met. This contention was fortified by and associated with a second contention that the officer acts under s. 24(2) of the Regulations in an administrative and not in a judicial or quasi-judicial capacity and hence he may, as a matter of administrative authority, review and set aside a reduction that was not properly made, either by him or by some other officer seized of the particular application. Moreover, so the contention went, even if it was not open to an officer to revoke a reduction of premium, the Commission could do so in pursuance of its overall administrative authority. It is obvious, in respect of this latter submission, that the Commission can only act retroactively (if it has the power alleged) to revoke a reduction of premium allowed in a previous year. Nowhere in the Act or Regulations is any such authority conferred.

The third contention was based on s. 70 of the *Unemployment Insurance Act* and I shall come to that later in these reasons. I note at this point only that the appellant did not contest the jurisdiction of the Federal Court under s. 28, and this position appears to me to undercut the administrative argument of the appellant. Section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, (2nd Supp.), c. 10 is, as

de taux de cotisation, savoir une révision à la demande de l'employeur. Si, comme en l'espèce, le fonctionnaire de la Commission accorde une réduction de taux de cotisation, il n'y a rien dans le Règlement qui en permette la révision si l'employeur en est satisfait; ni le fonctionnaire ni le comité de révision ni même la Commission n'a reçu le pouvoir exprès d'annuler de sa propre initiative une réduction qui a déjà été approuvée. Seul l'employeur peut, en vertu du Règlement, contester une décision qui ne lui est pas favorable.

La Commission appelante a présenté trois arguments. Premièrement, elle a prétendu que puisqu'une réduction ne peut être accordée que si l'employeur qui la demande remplit certaines conditions ou exigences, une décision qui accorde la réduction est nulle lorsque, comme en l'espèce, il appert que les conditions ou exigences n'ont pas été respectées. Cette prétention est jointe à une deuxième, qui vient la renforcer, suivant laquelle le fonctionnaire qui agit en vertu du par. 24(2) du Règlement exerce une fonction administrative et non pas judiciaire ou quasi judiciaire et que, dès lors, il peut, dans l'exercice de son pouvoir administratif, réviser et annuler une réduction qui n'a pas été régulièrement accordée, soit par lui-même soit par un autre fonctionnaire saisi de la demande. En outre, suivant cette prétention, même s'il n'était pas loisible à un fonctionnaire de révoquer une réduction de taux de cotisation, la Commission pourrait le faire en exécution de son pouvoir administratif général. Il est évident, relativement à ce dernier argument, que la Commission ne peut agir que rétroactivement (si elle a le pouvoir invoqué) pour révoquer une réduction de taux de cotisation accordée au cours d'une année précédente. Ce pouvoir n'est accordé nulle part dans la Loi ou le Règlement.

Je reviendrai plus loin dans ces motifs à la troisième prétention qui est fondée sur l'art. 70 de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Je signale tout simplement à ce stade-ci que l'appelante n'a pas contesté la compétence de la Cour fédérale en vertu de l'art. 28 et que cette position me paraît miner son argument fondé sur le pouvoir administratif. Comme l'a fait remarquer le juge Dickson

Dickson J. noted in *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*², at p. 499, a difficult provision. It reads as follows:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

(2) Any such application may be made by the Attorney General of Canada or any party directly affected by the decision or order by filing a notice of the application in the Court within ten days of the time the decision or order was first communicated to the office of the Deputy Attorney General of Canada or to that party by the board, commission or other tribunal, or within such further time as the Court of Appeal or a judge thereof may, either before or after the expiry of those ten days, fix or allow.

(3) Where the Court of Appeal has jurisdiction under this section to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, the Trial Division has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of that decision or order.

(4) A federal board, commission or other tribunal to which subsection (1) applies may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Court of Appeal for hearing and determination.

dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers et Lybrand*², à la p. 499, l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, (2^e Supp.), chap. 10, est une disposition compliquée. En voici le texte:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

(2) Une demande de ce genre peut être faite par le procureur général du Canada ou toute partie directement affectée par la décision ou l'ordonnance, par dépôt à la Cour d'un avis de la demande dans les dix jours qui suivent la première communication de cette décision ou ordonnance au bureau du sous-procureur général du Canada ou à cette partie par l'office, la commission ou autre tribunal, ou dans le délai supplémentaire que la Cour d'appel ou un de ses juges peut, soit avant soit après l'expiration de ces dix jours, fixer ou accorder.

(3) Lorsque, en vertu du présent article, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, la Division de première instance est sans compétence pour connaître de toute procédure relative à cette décision ou ordonnance.

(4) Un office, une commission ou un autre tribunal fédéral auxquels s'applique le paragraphe (1) peut, à tout stade de ses procédures, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition et jugement, toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

² [1979] 1 S.C.R. 495.

² [1979] 1 R.C.S. 495.

(5) An application or reference to the Court of Appeal made under this section shall be heard and determined without delay and in a summary way.

(6) Notwithstanding subsection (1), no proceeding shall be taken thereunder in respect of a decision or order of the Governor in Council, the Treasury Board, a superior court or the Pension Appeals Board or in respect of a proceeding for a service offence under the *National Defence Act*.

It is obvious from the terms of s. 28 that the Federal Court's jurisdiction to entertain an application thereunder depends on whether the decision or order of which review is sought is a decision or order other than one of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. Put in other words, decisions or orders which may be classified as administrative are nonetheless reviewable, within the terms of s. 28, if the authority which makes them was required to act judicially or quasi-judicially. In my view, it is no longer sensible to retain the old stereotyped classifications of statutory authority as being either administrative or judicial (or quasi-judicial) as providing a basis for review by the courts in the latter case but not in the former. It is more compatible with substance to look at statutory tribunals or boards or authorities in terms of the functions which, either at large or in a particular situation, they are obliged to discharge. It requires no citation of authority to note that an administrative tribunal may have judicial functions as well as administrative or ministerial functions.

The concession of jurisdiction in the Federal Court in this case absolves me of any need to inquire whether the officer charged to consider an application for a reduction of premium is a "federal board, commission or other tribunal" as defined in s. 2 of the *Federal Court Act*. However, he plainly is, as is also the Unemployment Insurance Commission. Again, the concession so made carries with it that the officer and the Commission, in dealing with an application for reduction of premi-

(5) Les demandes ou renvois à la Cour d'appel faits en vertu du présent article doivent être entendus et jugés sans délai et d'une manière sommaire.

(6) Nonobstant le paragraphe (1), aucune procédure ne doit être instituée sous son régime relativement à une décision ou ordonnance du gouverneur en conseil, du conseil du Trésor, d'une cour supérieure ou de la Commission d'appel des pensions ou relativement à une procédure pour une infraction militaire en vertu de la *Loi sur la défense nationale*.

Il ressort du texte de l'art. 28 que la compétence de la Cour fédérale d'entendre une demande présentée en vertu de cet article repose sur la question de savoir si la décision ou l'ordonnance dont on cherche à obtenir la révision est autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. En d'autres termes, les décisions ou ordonnances que l'on peut qualifier d'administratives sont néanmoins susceptibles de révision, au sens de l'art. 28, si l'organisme qui les rend est soumis à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. A mon avis, il n'est plus valable de retenir les anciennes classifications stéréotypées des pouvoirs conférés par les lois en pouvoirs administratifs d'une part et judiciaires (ou quasi judiciaires) de l'autre, et de s'en servir comme fondement du pouvoir de contrôle des tribunaux dans le dernier cas mais non dans le premier. Il est beaucoup plus compatible avec le fond des choses d'envisager les tribunaux, offices ou organismes créés par la loi selon les fonctions que, soit de façon générale soit dans une situation particulière, ils sont tenus d'exercer. Point n'est besoin de citer de jurisprudence ou de doctrine pour souligner qu'un tribunal administratif peut avoir des fonctions judiciaires au même titre que des fonctions administratives ou ministérielles.

Comme l'appelante a acquiescé à la compétence de la Cour fédérale en l'espèce, je suis dégagé de la nécessité d'examiner si le fonctionnaire chargé d'étudier une demande de réduction de taux de cotisation est un «office, commission ou autre tribunal fédéral» suivant la définition de l'art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Cependant, il en est un de toute évidence, comme l'est également la Commission d'assurance-chômage. Encore une fois, cet acquiescement emporte que lorsque le fonction-

um, were engaged in a judicial exercise. That was, in any event, the view of the Federal Court of Appeal. Pratte J., speaking for that Court, was plainly right in stating that the officer of the Commission, charged, in the words of s. 24(2) of the Regulations, to decide whether a reduction shall be made, was obliged to make the decision in accordance with the Regulations enacted pursuant to s. 64 of the Act and thus under prescribed standards. The judicial character of this power of decision is underlined by the provisions for review. There are no policy considerations involved in the exercise of an authority which comes from the Regulations and not by delegation from the Commission. Employers' rights are involved in an application invoking the authority of an officer and made pursuant to the criteria set out in the Regulations, criteria which the officer is obliged to apply. They are not mere guides for a wide discretion.

In saying that the officer is carrying out a judicial function, I am not to be taken as saying also that he must give an oral hearing. The Regulations provide for the form and contents of an application for reduction of premium. This satisfies, in the circumstances, any requirement of fairness because it is left to an employer to invoke the Regulations which, in pursuance of the Act, set out the conditions to be met for a reduction of premium. The officer's duty is to see if the facts set out in the application meet the requirements prescribed for a reduction of premium. If the employer is not satisfied with the officer's decision, the Regulations provide for two levels of review at his instigation alone.

It is not for the courts to supply a review of a decision wrongfully made in favour of an employer when the Regulations do not do so and when they could so easily be amended to that end. As it is, the fact that the officer may have erred in law in granting reductions for the years 1974, 1975 and 1976 does not mean that he exceeded or failed to exercise his jurisdiction. He was properly seized of

naire et la Commission traitent d'une demande de réduction de cotisation, ils exercent un pouvoir judiciaire. Quoi qu'il en soit, c'est l'opinion de la Cour d'appel fédérale. Le juge Pratte, qui a exprimé l'opinion de cette cour-là, a eu tout à fait raison de dire que le fonctionnaire de la Commission, chargé, suivant les mots du par. 24(2) du Règlement, de décider si une réduction doit être accordée, était tenu de prendre la décision conformément au Règlement établi en application de l'art. 64 de la Loi et, ainsi, suivant des normes prescrites. Le caractère judiciaire de ce pouvoir de décision est souligné par les dispositions prévoyant la révision. Il n'est pas question de principes généraux dans l'exercice d'un pouvoir accordé par le Règlement et non par délégation de la Commission. Les droits des employeurs sont en jeu dans une demande qui s'en remet au pouvoir d'un fonctionnaire et qui est faite suivant les normes établies dans le Règlement, normes que le fonctionnaire est tenu d'appliquer. Ce ne sont pas de simples guides applicables à un vaste pouvoir discrétionnaire.

Je ne voudrais pas que l'on interprète mon affirmation que le fonctionnaire exerce une fonction judiciaire de manière à me faire dire également qu'il doit tenir une audition orale. Le Règlement prévoit la forme et le contenu d'une demande de réduction de taux de cotisation. Dans les circonstances, cela répond à toutes les exigences d'équité parce qu'on laisse à l'employeur le soin d'invoquer le Règlement qui, en application de la Loi, établit les conditions qu'il faut respecter pour obtenir une réduction de taux de cotisation. Le fonctionnaire a comme rôle de vérifier si les faits exposés dans la demande répondent aux exigences prescrites pour obtenir une réduction de taux de cotisation. Si l'employeur n'est pas satisfait de la décision du fonctionnaire, le Règlement prévoit deux niveaux de révision laissés à sa seule initiative.

Il n'appartient pas aux tribunaux de fournir un moyen de réviser une décision erronée rendue en faveur d'un employeur lorsque le Règlement ne le fait pas et qu'il pourrait être si facilement modifié en ce sens. Ceci étant, l'erreur de droit qu'a pu commettre le fonctionnaire en accordant des réductions pour les années 1974, 1975 et 1976 ne signifie pas qu'il a outrepassé sa compétence ou

the respective applications for those years and his errors did not make his decisions nullities.

This brings me to consider the submission based on s. 70 of the Act. It is found in Part IV, headed "Collection of Premiums" whereas s. 64 under which the Regulations herein were made is found in Part III. "Minister" in Part III is defined to mean the Minister of Labour; and in Part IV the term is defined to mean the Minister of National Revenue. Section 70 is as follows:

70. (1) The Minister may assess an employer for an amount payable by him under this Act, or may reassess such employer or make such additional assessments as the circumstances require, and the expression "assessment" when used in this Act with reference to any action so taken by the Minister under this section includes such reassessment or additional assessment.

(2) After assessing an employer for an amount payable by him under this Act the Minister shall send the employer a notice of assessment, and upon such notice being sent to the employer the assessment shall be deemed to be valid and binding subject to being vacated or varied on appeal under this Act, and the employer is liable to pay to Her Majesty the amount thereof forthwith.

(3) Notwithstanding subsection (1) or (2), no assessment, reassessment or additional assessment of an amount payable by an employer under this Act may be made by the Minister under this section after three years have elapsed after the end of the year in which any premium in relation to which that amount is payable should have been paid, unless the employer has made any misrepresentation or committed any fraud in filing any return or in supplying any information pursuant to this Part in relation thereto.

It is, in my view, impossible to resort to s. 70 to shore up a case that cannot succeed under s. 64 of the Act and the Regulations made thereunder. Wider powers are expressly conferred upon the Minister of National Revenue than are given either to the officer or the Commission under the Regulations. This is emphasized by appeal procedures prescribed under ss. 75, 84 and 85 of the Act which it is unnecessary to reproduce. It is enough to say that there is provision in s. 75 for action by the Minister on his own initiative. It may well be

qu'il ne l'a pas exercée. Il a été régulièrement saisi des demandes respectives pour ces années et ses erreurs ne rendent pas ses décisions nulles.

Cela m'amène à l'examen de l'argument fondé sur l'art. 70 de la Loi. On trouve cet article à la Partie IV intitulée «Perception des cotisations» tandis que l'art. 64 en vertu duquel le Règlement en l'espèce a été établi se trouve dans la Partie III. Dans la Partie III, «Ministre» signifie, selon la définition, le ministre du Travail; dans la Partie IV, il signifie le ministre du Revenu national. Voici le texte de l'art. 70:

70. (1) Le Ministre peut établir une évaluation initiale, une évaluation révisée ou, au besoin, des évaluations complémentaires de ce que doit payer un employeur, et le mot «évaluation» lorsqu'il est utilisé dans la présente loi pour désigner une initiative ainsi prise par le Ministre en vertu du présent article, s'entend également de l'évaluation révisée ou complémentaire.

(2) Après toute évaluation d'une somme payable par un employeur en vertu de la présente loi, le Ministre doit lui envoyer un avis d'évaluation. Dès l'envoi de cet avis, l'évaluation est censée valide et obligatoire sous réserve de modification ou d'annulation sur appel prévu par la présente loi, et l'employeur est tenu de payer immédiatement à Sa Majesté la somme indiquée.

(3) Nonobstant les paragraphes (1) et (2), aucune évaluation initiale, révisée ou complémentaire d'une somme payable par un employeur en vertu de la présente loi ne peut être établie par le Ministre en vertu du présent article plus de trois ans après la fin de l'année au cours de laquelle aurait dû être payée la cotisation ou l'une des cotisations pour lesquelles cette somme est payable, sauf si l'employeur a fait une fausse déclaration ou commis une fraude en fournissant à ce sujet une déclaration écrite ou d'autres renseignements en application de la présente Partie.

A mon avis, il est impossible de recourir à l'art. 70 pour étayer des arguments qui ne peuvent être retenus en vertu de l'art. 64 de la Loi et du Règlement établi sous son régime. Il confère expressément au ministre du Revenu national des pouvoirs plus larges que ceux qui sont donnés soit au fonctionnaire soit à la Commission en vertu du Règlement. Cela est mis en relief par les procédures d'appel prescrites aux art. 75, 84 et 85 de la Loi qu'il est inutile de reproduire. Il suffit de dire que l'art. 75 prévoit que le Ministre peut prendre

that an issue of assessment raised by a wrongful reduction of premium may be taken up by the Minister but the present case does not bring the Minister's authority into play.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant and the mis en cause:
R. Tassé, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Doheny, Mackenzie, Grivakes, Gervais & Lemoyne, Montreal.

des mesures de sa propre initiative. Il est fort possible que le Ministre puisse prendre en main une question de cotisation qui découle d'une réduction erronée de taux de cotisation, mais la présente espèce ne fait pas intervenir le pouvoir du Ministre.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur de l'appelante et de la mise en cause:
R. Tassé, Ottawa.

Procureurs de l'intimée: Doheny, Mackenzie, Grivakes, Gervais & Lemoyne, Montréal.