

**Telecommunication Workers Union, Timothy Clement, Dale Solaczek** *Appellants*;

and

**British Columbia Telephone Company, Canadian Telephone & Supplies Ltd.** *Respondents*;

and

**The Attorney General of Canada** *Intervener*.

File No.: 17469.

1985: May 1; 1985: June 13.

Present: Dickson C.J. and Beetz, McIntyre, Chouinard, Wilson, Le Dain and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

*Labour law — Lay-offs — Notice of lay-off required by Labour Code — Regulations creating exceptions to Code requirements — Whether or not regulations breaching spirit of the Act and ultra vires — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 60(1), (4), 60.2, as amended — Canada Labour Standards Regulations, C.R.C., c. 986, s. 30(c)(i), (ii).*

Respondents notified appellant union of their intention to lay off a number of employees and subsequently gave 1800 employees six weeks notice of lay-off as required by the collective agreement. Six days before the lay-off, each employee was notified that he would be recalled on a fixed date within six months of the lay-off. Respondents did not give sixteen weeks notice, as required by s. 60 of the *Canada Labour Code*, because the lay-off was deemed not to be a termination of employment pursuant to the Regulations. Appellants sought an injunction preventing the lay-off because of non-compliance with s. 60 and a declaration that s. 30(c)(i) and (ii) of the Regulation creating the exemption was *ultra vires* the powers of the Governor in Council. The Court of Appeal reversed the trial judge's finding and declaration that s. 30(c)(i) of the Regulations was *ultra vires* and held all s. 30(c) *intra vires*.

*Held*: The appeal should be dismissed.

Section 30(c) of the *Canada Labour Standards Regulations* was validly enacted under s. 60.2 (d) of the *Canada Labour Code*. The Governor in Council did not act in breach of the spirit of the Code for the Regulation

**Telecommunication Workers Union, Timothy Clement, Dale Solaczek** *Appellants*;

et

<sup>a</sup> **British Columbia Telephone Company, Canadian Telephone & Supplies Ltd.** *Intimées*;

et

<sup>b</sup> **Le procureur général du Canada** *Intervenant*.

N° du greffe: 17469.

1985: 1<sup>er</sup> mai; 1985: 13 juin.

<sup>c</sup> Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, McIntyre, Chouinard, Wilson, Le Dain et La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

<sup>d</sup> *Droit du travail — Mises à pied — Avis de mise à pied requis en vertu du Code du travail — Règlement créant des exceptions aux exigences du Code — Le Règlement est-il contraire à l'esprit de la Loi et ultra vires? — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 60(1), (4), 60.2 et modifications — Règlement du Canada sur les normes du travail, C.R.C., chap. 986, art. 30(c)(i), (ii).*

<sup>e</sup> Les intimées ont avisé le syndicat appelant de leur intention de mettre un certain nombre d'employés à pied et ont, par la suite, donné à 1 800 employés un avis de mise à pied de six semaines comme l'exige la convention collective. Six jours avant sa mise à pied, chaque employé a été avisé qu'il serait rappelé au travail à une date déterminée moins de six mois après la mise à pied. Les intimées n'ont pas donné l'avis de seize semaines comme l'exige l'art. 60 du *Code canadien du travail* parce que la mise à pied n'est pas censée être la fin d'un emploi en vertu du Règlement. Les appelants ont demandé une ordonnance visant à empêcher la mise à pied à cause de l'inobservance de l'art. 60 et une déclaration portant que les sous-al. 30(c)(i) et (ii) du Règlement qui créent l'exemption sont *ultra vires* du gouverneur en conseil. La Cour d'appel a infirmé la décision du juge de première instance et modifié sa déclaration que le sous-al. 30(c)(i) du Règlement est *ultra vires* et elle a conclu que l'al. 30(c) est *intra vires*.

*Arrêt*: Le pourvoi est rejeté.

<sup>f</sup> L'alinéa 30(c) du *Règlement du Canada sur les normes du travail* a été validement adopté en vertu de l'al. 60.2(d) du *Code canadien du travail*. Le gouverneur en conseil n'a pas violé l'esprit du Code puisque le

was made in accordance with the precise terms of the statute. Section 60(4) of the Code provided for exceptions to be made by regulation in the case of lay-offs and s. 60.2 empowered the Governor in Council to prescribe the circumstances in which such exceptions would operate. Then, too, while the Regulations could have the effect of depriving an employee of the benefit of previous notice as provided for by s. 60 of the Code, the very fact of a group lay-off for financial reasons would alert everyone concerned of the possible need of assisting the affected employees in finding work. The combined effect of s. 60 of the Code and s. 30(c) of the Regulations, however, was that an employer would violate the Code if he failed to recall the employees at the time set out in the lay-off notice.

The fact that the circumstances defined in the regulations could be made through the action of an employer did not amount to a delegation of the Governor in Council's authority.

#### Statutes and Regulations Cited

*Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 60(1), (2), (4), 60.2(d).  
*Canada Labour Standards Regulations*, C.R.C., c. 986, ss. 30(a), (b), (c)(i), (ii).

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1982), 5 D.L.R. (4th) 15, 40 B.C.L.R. 379, [1983] 2 W.W.R. 274, 84 CLLC ¶ 14,031 allowing an appeal from a judgment of Spencer J. Appeal dismissed.

*Morely D. Shortt, Q.C.*, and *Theodore Arseneault*, for the appellants.

*Jack Giles, Q.C.*, for the respondents.

*W. B. Scarth, Q.C.*, and *Susan D. Clark*, for the interveners.

The judgment of the Court was delivered by

LA FOREST J.—The issue in this appeal is whether s. 30(c) of the *Canada Labour Standards Regulations*, C.R.C., c. 986, was validly enacted under s. 60.2(d) of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1970, c. L-1, as amended.

The proceedings began when the appellants filed a petition in the Supreme Court of British

Règlement a été pris dans les conditions précises prévues à la Loi. Le paragraphe 60(4) du Code prévoit la possibilité d'apporter des exceptions par règlement dans le cas de mises à pied et l'art. 60.2 accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de prescrire les circonstances dans lesquelles ces exceptions s'appliqueront. Puis, il est possible que le Règlement ait pour effet d'empêcher un employé de bénéficié de l'avis prévu par l'art. 60 du Code, mais le fait même qu'il y ait une mise à pied collective pour des raisons financières, aurait dû signaler à toutes les personnes concernées que les employés touchés pourraient avoir besoin d'aide pour trouver un autre emploi. L'article 60 du Code et l'al. 30c) du Règlement ont pour effet, s'ils sont lus ensemble, de prévoir qu'un employeur viole les dispositions du Code s'il ne rappelle pas les employés à l'époque prévue dans l'avis de mise à pied.

Même si les circonstances définies dans le Règlement peuvent découler de l'action d'un employeur, cette situation n'équivaut pas à une délégation du pouvoir du gouverneur en conseil.

#### Lois et règlements cités

*Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 60(1), (2), (4), 60.2d).  
*Règlement du Canada sur les normes du travail*, C.R.C., chap. 986, art. 30a), b), c)(i), (ii).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1982), 5 D.L.R. (4th) 15, 40 B.C.L.R. 379, [1983] 2 W.W.R. 274, 84 CLLC ¶ 14,031, qui a accueilli l'appel contre une décision du juge Spencer. Pourvoi rejeté.

*Morely D. Shortt, c.r.*, et *Theodore Arseneault*, pour les appelants.

*Jack Giles, c.r.*, pour les intimés.

*W. B. Scarth, c.r.*, et *Susan D. Clark*, pour l'intervenant.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE LA FOREST—Il s'agit dans ce pourvoi de déterminer si l'al. 30c) du *Règlement du Canada sur les normes du travail*, C.R.C., chap. 986, a été validement adopté en vertu de l'al. 60.2d) du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1 et modifications.

Les procédures ont commencé en Cour suprême de la Colombie-Britannique par une requête des

Columbia seeking to enjoin the respondents from laying off a large group of employees without giving sixteen weeks' notice of their intention to do so to the federal Minister of Labour pursuant to s. 60 of the *Canada Labour Code*. The appellants also sought a declaration that paras. 30(c)(i) and (ii) of the Regulations was *ultra vires* the powers of the Governor in Council.

Spencer J., who heard the matter, found s. 30(c)(ii) *ultra vires* and issued a declaration accordingly. An appeal to the Court of Appeal of British Columbia was allowed, the majority, MacDonald and MacFarlane J.J.A., holding that all of s. 30(c) was *intra vires* the powers of the Governor in Council. Hutcheon J.A. dissented. Leave to appeal was then granted to this Court.

The issue can perhaps best be understood by first referring to several provisions of Division V.2 of the *Canada Labour Code* which deals with group termination of employment. Subsection 60(1) provides that when an employer terminates the employment of a group of fifty or more employees within a particular industrial establishment, he is required to give notice to the federal Minister of Labour of his intention to do so within a specified period depending on the number of employees affected. In the present case the period was sixteen weeks, there being over three hundred employees affected. The employer is also required to give a copy of the notice forthwith to the Canada Employment and Immigration Commission and to the employees' trade union. The obvious purpose of the scheme is to assist the employees to find other work by informing the Minister, the Canada Employment Commission and their union by giving them notice of the termination of employment; see s. 60.1 of the Code. The provisions of the Code so far as necessary to an understanding of the issue are as follows:

60. (1) Any employer who terminates, either simultaneously or within any period not exceeding four weeks, the employment of a group of fifty or more employees employed by him within a particular industrial establishment ... shall ... give notice to the Minister, in writing, of his intention to do so at least

appelants qui sollicitait une ordonnance interdisant aux intimées de mettre à pied un grand nombre d'employés sans avoir donné l'avis de seize semaines de leur intention de le faire au ministre fédéral du Travail conformément à l'art. 60 du *Code canadien du travail*. Les appelants voulaient également obtenir une déclaration que les sous-al. 30(c)(i) et (ii) du Règlement sont *ultra vires* du gouverneur en conseil.

Le juge Spencer, qui était saisi de la question, a statué que le sous-al. 30(c)(ii) est *ultra vires* et a prononcé une déclaration en conséquence. L'appel interjeté à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a été accueilli, la majorité, les juges MacDonald et MacFarlane, statuant que tout l'al. 30(c) relevait des pouvoirs du gouverneur en conseil. Le juge Hutcheon était dissident. L'autorisation de pourvoi a été accordée par cette Cour.

Pour faciliter la compréhension de la question litigieuse, il y a peut-être lieu de parler d'abord des diverses dispositions de la Division V.2 du *Code canadien du travail* qui porte sur les cessations d'emploi collectives. Le paragraphe 60(1) prévoit qu'un employeur qui met fin à l'emploi d'un groupe de cinquante employés ou plus dans un établissement industriel particulier doit donner un avis au ministre fédéral du Travail de son intention de ce faire dans un délai établi en fonction du nombre d'employés touchés. En l'espèce, le délai était de seize semaines, étant donné qu'il y avait plus de 300 employés touchés. L'employeur est également tenu de fournir immédiatement une copie de l'avis à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et au syndicat des employés. Cet ensemble de mesures vise manifestement à aider les employés à se trouver un autre travail en informant le Ministre, la Commission de l'emploi du Canada et leur syndicat au moyen d'un avis de la cessation d'emploi; voir l'art. 60.1 du Code. Voici les dispositions du Code qui sont nécessaires à la compréhension de la question:

60. (1) Tout employeur qui met fin, soit simultanément, soit au cours d'une période de quatre semaines ou moins, à l'emploi d'un groupe de cinquante employés ou plus qui sont à son service dans un établissement industriel particulier ... doit ... donner au Ministre un avis écrit de son intention de ce faire au moins

(c) sixteen weeks before the date mentioned in paragraph (a) where the group exceeds three hundred.

(2) A copy of any notice given to the Minister under subsection (1) shall be given forthwith by the employer to the Canada Employment and Immigration Commission and to any trade union certified to represent any employee in the group of employees whose employment is to be terminated or recognized by the employer as bargaining agent for any such employee . . .

(4) Except where otherwise prescribed by regulation, an employer shall, for the purpose of this Division, be deemed to have terminated the employment of an employee where he lays off that employee.

60.2 The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Division and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

(d) prescribing circumstances in which a lay-off of an employee shall not be deemed to be a termination of his employment by his employer.

Since, by virtue of s. 60(4), an employee who is laid off is deemed to have had his employment terminated, it follows that the notice must be given when employees are laid off, but the provision specifies that exceptions may be made to this by regulation. Paragraph 60.2(d) then provides that the Governor in Council may prescribe circumstances under which a lay-off shall not be deemed a termination of employment. Pursuant to this power the Governor in Council established the following regulation:

30. For the purposes of Divisions V.2, V.3 and V.4 of the Act, a lay-off of an employee shall be deemed not to be a termination of his employment by his employer where

- (a) the lay-off is a result of a strike or lockout;
- (b) the term of the lay-off is three months or less;

(c) the term of the lay-off is more than three months and the employer

- (i) notifies the employee at or before the time of the lay-off that he will be recalled to work on a fixed date or within a fixed period neither of which shall

c) seize semaines avant la date mentionnée à l'alinéa a), lorsque le groupe comprend plus de trois cents employés.

(2) Une copie d'un avis donné au Ministre en vertu du paragraphe (1) doit être fournie immédiatement par l'employeur à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et à tout syndicat ouvrier accrédité pour représenter tout employé du groupe d'employés dont l'emploi doit prendre fin, ou reconnu par l'employeur comme agent de négociation pour un tel employé . . .

(4) Sauf prescription contraire d'un règlement, un employeur est réputé, aux fins de la présente Division, avoir mis fin à l'emploi d'un employé lorsqu'il le met à pied.

60.2 Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour la réalisation des objets et l'application des dispositions de la présente Division et, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, peut établir des règlements

(d) prescrivant les circonstances dans lesquelles un employeur qui met à pied un employé n'est pas réputé avoir mis fin à l'emploi de cet employé.

Puisqu'en vertu du par. 60(4) l'emploi d'un employé mis à pied est réputé avoir pris fin, il faut donner l'avis lorsque les employés sont mis à pied, mais le paragraphe précise qu'il peut y avoir des exceptions prévues par règlement. L'alinéa 60.2(d) prévoit que le gouverneur en conseil peut prescrire les circonstances dans lesquelles une mise à pied n'est pas réputée être la fin d'un emploi. Conformément à ce pouvoir, le gouverneur en conseil a pris le règlement suivant:

30. Aux fins de l'application des Divisions V.2, V.3 et V.4, la mise à pied d'un employé n'est pas censée être une cessation d'emploi de l'employé par son employeur lorsque

- a) la mise à pied découle d'une grève ou d'un lock-out;
- b) la durée de la mise à pied est de trois mois ou moins;
- c) la durée de la mise à pied est de plus de trois mois et que l'employeur

(i) avertit l'employé, au moment de la mise à pied ou avant, qu'il sera rappelé au travail à une date déterminée ou dans un délai déterminé, cette date

be more than six months from the date of the lay-off, and

(ii) recalls the employee to his employment in accordance with subparagraph (i);

Owing to their financial situation, the respondents, on June 21, 1982, notified the appellant union of their intention to lay off a number of employees. Subsequently, the appellant employees, along with some 1800 others, were given six weeks notice, as required by the applicable collective agreement, that they would be laid off effective August 4, 1982. Six days before the lay-off, on July 29, each employee was notified that he or she would be recalled to work on February 1, 1983, *i.e.*, under six months from the date of the lay-off. The respondents did not give the sixteen weeks' notice provided for by s. 60(1)(c) because by virtue of s. 30(c) of the Regulations a lay-off under these circumstances is deemed not to be a termination of employment if the employees are recalled on the date fixed by the notice.

The appellants' argument that s. 30(c) of the Regulations is *ultra vires* the powers of the Governor General is that it is inconsistent with the spirit of the legislation which contemplates a notice before termination of employment so as to provide an opportunity for the employees to find other employment. Here an employee can only know if he will not be re-employed when that decision is taken, *i.e.* after he has been laid off.

There is no doubt that the general intention of the legislation is to give prior notice of a termination of work, and it is equally true that this may extend to lay-offs as well as final terminations of work by virtue of s. 60(4) of the *Canada Labour Code*. But that very provision provides for exceptions to be made by regulations in the case of lay-offs, and s. 60.2(d) of the Act goes on to give the Governor in Council power to prescribe the circumstances in which a lay-off shall not be deemed to be a termination of his employment and so not subject to the requirement to give notice under s. 60 of the Code. These specific provisions can scarcely be overlooked in determining the intention of Parliament. Here the Governor in Council did precisely what the Act authorizes it to

et ce délai ne devant pas dépasser six mois à compter de la date de la mise à pied, et

(ii) rappelle l'employé à son travail conformément au sous-alinéa (i);

Étant donné leur situation financière, les intimées ont donné, le 21 juin 1982, un avis au syndicat appelant l'informant de leur intention de mettre à pied un certain nombre d'employés. Par la suite, les employés appelants, ainsi que quelque 1 800 autres, ont reçu un avis de six semaines, comme le requiert la convention collective applicable, qui leur annonçait qu'ils seraient mis à pied à partir du 4 août 1982. Six jours avant la mise à pied, le 29 juillet, chaque employé a reçu un avis selon lequel il ou elle serait rappelé(e) au travail le 1<sup>er</sup> février 1983, c.-à-d. moins de six mois après la date de la mise à pied. Les intimées n'ont pas donné l'avis de seize semaines prévu à l'al. 60(1)(c) parce qu'en vertu de l'al. 30(c) du Règlement, une mise à pied, dans ces circonstances, n'est pas réputée être la fin d'un emploi si les employés sont appelés à une date fixée dans l'avis.

Selon les appelants l'al. 30(c) du Règlement excède les pouvoirs du gouverneur en conseil puisqu'il est incompatible avec l'esprit de la Loi. En effet, cette dernière envisage un avis donné avant la fin d'un emploi de manière à permettre aux employés de s'en trouver un autre. En l'espèce, un employé pouvait seulement savoir qu'il ne serait pas réengagé qu'une fois cette décision est prise, c.-à-d. après qu'il a été mis à pied.

Sans doute l'intention générale de la législation est-elle d'accorder un avis avant qu'un emploi prenne fin et sans doute cette intention peut-elle s'étendre aux mises à pied au même titre qu'à la fin réelle d'un emploi en vertu du par. 60(4) du *Code canadien du travail*. Mais cette disposition même précise que des exceptions peuvent être apportées par règlement dans le cas des mises à pied. Par ailleurs, l'art. 60.2(d) de la Loi accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de prescrire les circonstances dans lesquelles une mise à pied n'est pas réputée être la fin d'un emploi, ce qui permet à l'employeur d'échapper à l'exigence d'avoir à donner l'avis prévu par l'art. 60 du Code. On ne peut guère négliger ces dispositions spéciales pour décider de l'intention du législateur. En l'espèce, le

do. It prescribed the circumstances when a lay-off is not to be deemed a termination of employment. To do precisely what the Code authorizes can hardly be said to breach its spirit.

The Regulations may have the effect of depriving an employee of the benefit of previous notice provided for by s. 60 of the Code, but Parliament, by the terms of that provision, clearly contemplated that a lay-off was subject to different considerations from those applicable to a permanent termination of work in some circumstances and delegated to the Governor in Council the discretion to determine those circumstances. The very fact that there was a group lay-off, for financial reasons, would go some way towards informing everyone concerned that the employees may have need for assistance in finding other work.

It is true that until the closing date set for a lay-off the parties, other than possibly the employer, would not know whether the employees' employment would terminate, but that would be true of most, if not all, lay-offs (for example, that described in s. 30(b) of the Regulations) unless one imports an obligation to recall an employee at the end of the period assigned in the notice of lay-off, a proposition which, I think, cannot be supported. In substance, the combined effect of s. 60 of the Code and s. 30(c) of the Regulations is that in circumstances such as the present an employer violates the provisions of the Code if he fails to recall the employees at the time set forth in the notice of lay-off.

The fact that the circumstances defined in the Regulations may be created by the action of an employer does not amount to a delegation of the Governor in Council's authority. A lay-off must inevitably be dependent on the employer's action.

The jurisdictional point raised in the courts below, having been abandoned on the hearing of this appeal, I have not considered it.

gouverneur en conseil a procédé exactement comme la Loi l'y autorisait. Il a prescrit les circonstances dans lesquelles une mise à pied n'est pas réputée être la fin d'un emploi. Faire précisément ce que le Code autorise peut difficilement être interprété comme la violation de l'esprit de ce Code.

Il est possible que le Règlement ait pour effet d'empêcher un employé de bénéficier de l'avis antérieur prévu par l'art. 60 du Code, mais le législateur a envisagé, en termes clairs dans cette disposition, la possibilité qu'une mise à pied fasse l'objet de considérations différentes de celles qui s'appliquent à la fin permanente d'un emploi dans certaines circonstances, et il a délégué au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire de déterminer ces circonstances. Le fait même qu'il y ait eu une mise à pied collective, pour des raisons financières, aurait dû signaler à toutes les personnes concernées que les employés pourraient avoir besoin d'aide pour trouver un autre emploi.

Il est vrai que jusqu'à la date limite prévue pour une mise à pied, les parties, à l'exception peut-être de l'employeur, ne pouvaient savoir si leur emploi prendrait fin, mais cette constatation est vraie dans la plupart sinon dans tous les cas de mises à pied (par exemple celle qui est décrite à l'al. 30b) du Règlement) à moins que l'on puisse déduire que l'employeur est tenu de rappeler un employé à la fin de la période désignée dans l'avis de mise à pied, proposition qui me semble insoutenable. Essentiellement, lus ensemble, l'art. 60 du Code et l'al. 30c) du Règlement ont pour effet de prévoir que dans des circonstances comme les présentes un employeur viole les dispositions du Code s'il ne rappelle pas les employés à l'époque prévue dans l'avis de mise à pied.

Même si les circonstances définies dans le Règlement peuvent découler de l'action d'un employeur, cette situation n'équivaut pas à une délégation du pouvoir du gouverneur en conseil. Une mise à pied dépend inévitablement de l'action de l'employeur.

Je n'ai pas à examiner la question de compétence soulevée devant les tribunaux d'instance inférieure puisqu'elle a été abandonnée à l'audition du présent pourvoi.

I would dismiss the appeal with costs.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellants: Shortt and Company, Vancouver.*

*Solicitors for the respondents: Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.*

*Solicitor for the intervener: Department of Justice, Vancouver.*

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

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs des appelants: Shortt and Company,  
a Vancouver.*

*Procureurs des intimées: Farris, Vaughan,  
Wills & Murphy, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant: Ministère de la Jus-  
b tice, Vancouver.*