

QUÉBEC

NO : R-3864-2013

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

DEMANDE D'APPROBATION DU PLAN
D'APPROVISIONNEMENT 2014-2023

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse
(ci-après le « Distributeur »)

et

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSUMMATEURS INDUSTRIELS D'ÉLEC-
TRICITÉ

(ci-après « AQCIE »)

*Confédération des syndicats nationaux c. Procureur
général du Canada et al., [2008] 3 R.C.S. 511,
extraits*

**Confédération des syndicats
nationaux** *Appellant*

v.

Attorney General of Canada *Respondent*
and

**Attorney General of Quebec, Attorney
General of New Brunswick and Canadian
Labour Congress** *Interveners*

- and -

**Syndicat national des employés de
l'aluminium d'Arvida inc., Jean-Marc
Crevier and Marie Langevin** *Appellants*

v.

Attorney General of Canada *Respondent*
and

**Attorney General of Quebec, Attorney
General of New Brunswick and Canadian
Labour Congress** *Interveners*

**INDEXED AS: CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS
NATIONAUX v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)**

Neutral citation: 2008 SCC 68.

File Nos.: 31809, 31810.

2008: May 13; 2008: December 11.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps,
Fish, Abella and Rothstein JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC**

Constitutional law — Division of powers — Unemployment insurance — Series of active measures designed to maintain tie between insured persons and labour market — Whether provisions of federal employment insurance legislation relating to employment service, to

**Confédération des syndicats
nationaux** *Appelante*

c.

Procureur général du Canada *Intimé*
et

**Procureur général du Québec, procureur
général du Nouveau-Brunswick et Congrès du
travail du Canada** *Intervenants*

- et -

**Syndicat national des employés de
l'aluminium d'Arvida inc., Jean-Marc
Crevier et Marie Langevin** *Appelants*

c.

Procureur général du Canada *Intimé*
et

**Procureur général du Québec, procureur
général du Nouveau-Brunswick et Congrès du
travail du Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS
NATIONAUX c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

Référence neutre : 2008 CSC 68.

N^{os} du greffe : 31809, 31810.

2008 : 13 mai; 2008 : 11 décembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie,
LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Rothstein.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Partage des compétences — Assurance-chômage — Éventail de mesures actives destinées à maintenir le lien entre les assurés et le marché du travail — Les dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-emploi relatives aux programmes de placement,

this jurisdiction is exercised in a way that does not encroach on the provincial jurisdiction over education, since pursuant to s. 61(2) of the *Employment Insurance Act*, assistance may not be provided under the programs associated with these benefits without the agreement of the provinces.

[49] The evolution of the legislation on employment insurance has reflected changes in the economy and the labour market. It is part of the “natural evolution” of the power conferred on the Parliament of Canada. The legislation thus remains consistent with the rules governing the division of powers between the two levels of government. This means that I need not consider the federal government’s spending power and its application to the measures I have already discussed. However, this conclusion is not determinative of the appeals. It will also be necessary to consider the second branch of the appeals, which relates to the financing of the system, the surpluses generated by the reforms to the system and the allocation of the surpluses.

G. Scope of the Appellants’ Constitutional Challenge

[50] The second branch of the appeals relates to the financing of the employment insurance system since the *Employment Insurance Act* was passed in 1996. At issue in this branch are, *inter alia*, the existence and use of the surpluses generated by the financing mechanism adopted in 1996 or, in the stronger terms used by the appellants, the appropriation or misappropriation of those surpluses by the federal government.

[51] The appellants’ arguments raise questions about the nature of a tax in the context of the taxation power of the Parliament of Canada, and about the distinction between a tax and a regulatory charge or levy. The constitutional challenge relates primarily to the validity of ss. 66 to 66.3 and 72 of the *Employment Insurance Act* as enacted by Parliament since 1996.

[52] It is therefore important to define the true purpose of the constitutional challenge. There is

compétence fédérale. De plus, celle-ci est exercée d’une manière qui respecte les compétences provinciales dans le secteur de l’éducation. L’application des programmes relatifs à ces prestations dépend en effet de l’accord des provinces selon le par. 61(2) de la *Loi sur l’assurance-emploi*.

[49] L’évolution de la législation sur l’assurance-emploi reflète les changements dans l’économie et le marché du travail. Elle s’insère dans l’« évolution naturelle » de la compétence dévolue au Parlement du Canada. Elle demeure ainsi fidèle aux règles gouvernant le partage des pouvoirs législatifs entre les deux ordres de gouvernement. En conséquence, il ne sera pas nécessaire d’examiner le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et son application à l’égard des mesures que j’ai examinées précédemment. Cette conclusion ne règle toutefois pas le sort des appels. Il faut en effet en étudier le second volet, soit le financement du régime, les surplus engendrés par les réformes et l’affectation de ces surplus.

G. La portée de la contestation constitutionnelle des appelants

[50] Le second volet des pourvois porte sur le financement du régime d’assurance-emploi depuis l’adoption de la *Loi sur l’assurance-emploi* en 1996. Il comprend un débat sur l’existence et l’utilisation des surplus que le mode de financement adopté en 1996 a engendrés ou, en termes plus forts, dans le vocabulaire utilisé par les appelants, sur l’appropriation ou le détournement de ces surplus par le gouvernement fédéral.

[51] L’argumentation des appelants soulève des questions relatives à la nature d’une taxe, dans le cadre de l’exercice du pouvoir de taxation du Parlement du Canada, et à sa distinction avec les charges ou impositions réglementaires. La contestation constitutionnelle met d’abord en jeu la validité des art. 66 à 66.3 et 72 de la *Loi sur l’assurance-emploi* dans la forme où le Parlement les a adoptés depuis 1996.

[52] Il importe alors de circonscrire l’objet réel de la contestation constitutionnelle. Le financement

nothing unconstitutional about financing the system by requiring employers and employees to pay premiums. This has been the mechanism favoured by Parliament since the employment insurance system was established in 1940, as Gascon J. noted in the Superior Court (para. 202). However, there is no reason why Parliament could not have financed the system differently by means of its general taxing power under s. 91(3) of the *Constitution Act, 1867*. The new legislative power conferred on Parliament in 1940 fell within a constitutional framework that did not limit Parliament's legislative jurisdiction with regard to federal government activities. Parliament could have decided to finance the new system out of the taxes collected by the federal government. Indeed, this was the source of funding used to absorb deficits in the employment insurance system for several years.

[53] In my opinion, it must be determined whether the chosen financing mechanism was valid either as a regulatory charge or as a tax imposed pursuant to the general taxing power under s. 91(3). Finally, the creation of surpluses in the system, the use of those surpluses and what will eventually happen to them must be considered.

H. *Changes in the Financing Scheme*

[54] The changes in the mechanisms used to finance employment insurance were part of a package of reforms to the system. Parliament had reviewed the nature of the benefits being paid and the eligibility requirements for benefits. As I mentioned above, Parliament also wanted to change the focus of the system somewhat by fostering a deeper commitment to maintaining the tie between employees and the labour market.

[55] Originally, s. 17 of the 1940 Act provided that contribution rates were to be based on the rates set out in the Second Schedule to that Act. In 1955, the *Unemployment Insurance Act* contained a table of fixed rates of contribution (S.C. 1955, c. 50, s. 37). A different mechanism was adopted in the

du régime par l'imposition de cotisations aux employeurs et aux employés n'a rien d'inconstitutionnel. Ce fut d'ailleurs le mécanisme privilégié par le Parlement depuis l'entrée en vigueur du régime d'assurance-emploi en 1940, comme l'a rappelé le juge Gascon en Cour supérieure (par. 202). Cependant, rien n'aurait interdit au Parlement du Canada d'établir un mécanisme de financement différent, en recourant à son pouvoir général de taxation en vertu du par. 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En effet, le nouveau pouvoir législatif attribué au Parlement en 1940 s'inscrivait dans un cadre constitutionnel qui ne restreignait pas sa compétence législative quant aux activités relevant du gouvernement fédéral. Le Parlement aurait pu décider de financer le nouveau régime avec les impôts prélevés par le gouvernement fédéral. D'ailleurs, on sait que, pendant plusieurs années, les déficits du régime d'assurance-emploi ont été éponges de cette manière.

[53] À mon avis, il faut déterminer si le mode de financement choisi était valide, soit comme prélèvement réglementaire, soit comme taxe imposée en vertu du pouvoir général de taxation suivant le par. 91(3). Enfin, il faudra se pencher sur la création des surplus du régime, sur leur utilisation et sur leur sort éventuel.

H. *L'évolution du système de financement*

[54] Les changements dans les méthodes de financement de l'assurance-emploi faisaient partie d'un ensemble de réformes du régime. Le Parlement avait révisé la nature des bénéfices accordés et les conditions d'admissibilité à ceux-ci. Comme je l'ai mentionné plus haut, le Parlement avait aussi voulu modifier en partie l'orientation du régime, en favorisant un engagement plus intense dans la préservation du lien entre les employés et le marché du travail.

[55] À l'origine, selon l'art. 17 de la *Loi de 1940*, les taux de contribution étaient établis sur la base de la deuxième annexe de la loi. En 1955, la *Loi sur l'assurance-chômage* établissait une table fixe des taux de contribution (S.C. 1955, ch. 50, art. 37). La loi de 1971 adoptait un mécanisme différent. Elle

1971 legislation, as the Unemployment Insurance Commission was made responsible for setting premium rates with the agreement of the federal Cabinet (s. 62). Section 63 of that Act required that premium rates be sufficient to raise an amount equal to the adjusted basic cost of benefit. That basic cost was derived from the cost over the designated three consecutive previous years, which was adjusted as necessary to account for an accumulated surplus or deficit. This mechanism was employed until 1996, except during a few years when the premium rate was set in the Act itself (Gascon J., at para. 207).

[56] According to Gascon J., the financing mechanism used from 1971 on was unsatisfactory. Economic recessions led to increases in benefit payments, which resulted in greater unemployment insurance deficits. As a result, the Commission had to raise premium rates to replenish the Unemployment Insurance Account at times when the economic situation would instead have called for a reduction in contributions (Gascon J., at paras. 208-9).

[57] The enactment of s. 66 of the *Employment Insurance Act* in 1996 was intended to correct this situation. The new Act established a system that its originators thought would be more adaptable to changes in and the constraints of business cycles. The government intended to avoid the distortions that had arisen in the former system based on a yearly assessment of results over the designated three previous years.

[58] Before the new mechanism began to be employed, Parliament set the premium rate for 1995 and 1996 at three percent of insurable earnings (*Budget Implementation Act, 1994*, S.C. 1994, c. 18, s. 26). That rate was maintained for 1996 pursuant to a transitional provision of the *Employment Insurance Act* (Schedule II, s. 12).

[59] The new premium-setting system became applicable in 1997. At that time, the Act instructed the Employment Insurance Commission to try to maintain relatively stable premium rates throughout a business cycle while at the same time building up

confiait à la Commission d'assurance-chômage le soin de fixer les taux de cotisation, avec l'accord du cabinet fédéral (art. 62). L'article 63 de cette loi disposait que les cotisations devaient être établies pour couvrir le coût de base réajusté des prestations. Ce coût de base était déterminé en fonction de l'expérience des trois années consécutives antérieures désignées, avec les ajustements nécessaires selon l'état des surplus ou des déficits accumulés. Cette méthode s'appliqua jusqu'en 1996, sauf pendant quelques années où la loi elle-même fixa le taux des cotisations (le juge Gascon, par. 207).

[56] Selon le juge Gascon, la méthode de financement appliquée depuis 1971 n'avait pas donné satisfaction. Les récessions économiques entraînaient des augmentations de prestations qui accroissaient les déficits de l'assurance-chômage. Comme résultat, la Commission devait relever les taux de cotisation pour renflouer le régime à des moments où la situation économique suggérait plutôt l'opportunité d'une diminution des contributions (le juge Gascon, par. 208-209).

[57] En conséquence, l'adoption de l'art. 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* en 1996 entendait corriger cette situation. La nouvelle loi établissait un régime que ses auteurs croyaient plus apte à respecter l'évolution et les contraintes des cycles économiques. Le gouvernement entendait éviter les distorsions que provoquait l'application du système antérieur, basé sur l'évaluation, à chaque année, de l'expérience des trois années antérieures désignées.

[58] Avant l'application de la nouvelle méthode, le Parlement fixa les cotisations à 3 p. 100 de la rémunération assurable pour les années 1995 et 1996 (*Loi d'exécution du budget 1994*, L.C. 1994, ch. 18, art. 26). Une disposition transitoire de la *Loi sur l'assurance-emploi* maintint ce taux pour l'année 1996 (annexe II, art. 12).

[59] L'application du nouveau système de cotisation commença en 1997. La loi demanda alors à la Commission de l'assurance-emploi de rechercher une stabilisation relative des cotisations au cours d'un cycle économique, tout en constituant une

an adequate reserve. The Act made the Commission responsible for setting premium rates each year in accordance with these objectives, with the approval of the Governor General in Council on the recommendation of the Minister of Finance. For this purpose, s. 66 provided as follows:

The Commission shall, with the approval of the Governor in Council on the recommendation of the Minister and the Minister of Finance, set the premium rate for each year at a rate that the Commission considers will, to the extent possible,

- (a) ensure that there will be enough revenue over a business cycle to pay the amounts authorized to be charged to the Employment Insurance Account; and
- (b) maintain relatively stable rate levels throughout the business cycle.

[60] For 2002 and 2003, the system for setting premium rates changed once again. Because of problems caused by the growth of the employment insurance surpluses, Parliament made the Governor General in Council responsible for setting the applicable premium rate. The framework under s. 66 ceased to apply. The Act no longer included criteria to guide the setting of rates:

66.1 Notwithstanding section 66, the premium rate for each of the years 2002 and 2003 is the rate set for the year by the Governor in Council on the recommendation of the Minister and the Minister of Finance.

(An Act to amend the Employment Insurance Act and the Employment Insurance (Fishing) Regulations, S.C. 2001, c. 5, s. 9)

[61] For 2004, Parliament set the premium rate in the Act itself (*Budget Implementation Act, 2003*, S.C. 2003, c. 15, s. 21). For 2005, it went back to having the Governor General in Council set the rates by adding s. 66.3 to the *Employment Insurance Act* (*Budget Implementation Act, 2004*, S.C. 2004, c. 22, s. 25).

[62] Other amendments were made during the years that followed. I will not comment on them because they are not directly relevant to these proceedings.

réserve adéquate. La loi confia à la Commission le mandat de fixer annuellement les cotisations, dans le cadre de ces objectifs, avec l'accord du gouverneur général en conseil, sur recommandation du ministre des Finances. À ces fins, l'art. 66 disposait :

Pour chaque année, la Commission fixe, avec l'agrément du gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre et du ministre des Finances, le taux de cotisation qui, à son avis, permet le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le Compte d'assurance-emploi et maintenir une certaine stabilité des taux.

[60] Pour les années 2002 et 2003, le système de cotisation changea de nouveau. Devant les problèmes causés par la croissance des surplus de l'assurance-emploi, le Parlement confia au gouverneur général en conseil la fixation du taux de cotisation applicable. Le cadre de l'art. 66 ne s'appliquait plus. La loi ne comptait plus de critère encadrant et orientant l'établissement des taux :

66.1 Par dérogation à l'article 66, le taux de cotisation pour l'année 2002 et celui pour l'année 2003 sont fixés par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre et du ministre des Finances.

(Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi et le Règlement sur l'assurance-emploi (pêche), L.C. 2001, ch. 5, art. 9)

[61] Pour l'année 2004, le Parlement fixa le taux de contribution dans la loi elle-même (*Loi d'exécution du budget de 2003*, L.C. 2003, ch. 15, art. 21). Pour 2005, le Parlement revint à la fixation des taux par le gouverneur général en conseil en ajoutant l'art. 66.3 à la *Loi sur l'assurance-emploi* (*Loi d'exécution du budget de 2004*, L.C. 2004, ch. 22, art. 25).

[62] Durant les années suivantes, d'autres modifications sont intervenues. Je ne les commenterai pas parce qu'elles ne sont pas directement visées par le présent débat judiciaire.

I. Surpluses

[63] The statutory amendments relating to the premium-setting mechanism gave rise to the problem of surpluses in the Account and also affected the speed at which that problem developed. The massive increase in those surpluses occurred over a period of just a few years. In the space of six or seven years, the deficits were absorbed and surpluses totalling more than \$40 billion were accumulated. I will now look at the origin of the surpluses and the steps in their creation.

[64] To understand how the surplus problem developed, it will be helpful to revisit the origins of the system. When the system came into effect, an unemployment insurance fund was established. That fund was replaced with the Account in 1971. At that time, the government's budget absorbed deficits in the Account that resulted from fluctuations in economic activity and in the amounts of benefits paid to unemployed persons. In 1986, on the recommendation of the Auditor General of Canada, the Account was consolidated with government revenues as a whole. In 1990, the government stopped financing the Account out of its general revenues.

[65] Throughout that period, premiums, which legally speaking were debts to the Crown, were paid into the Consolidated Revenue Fund and credited to the Account. The amounts needed to manage the system and to pay benefits and the cost of authorized programs were in turn paid out of the Consolidated Revenue Fund and charged to the Account.

[66] It is clear that around 1995, the government made a firm policy decision to put an end to deficits in employment insurance, stabilize fluctuating premium rates and strengthen the system by building up an adequate reserve. The legislative amendments summarized above gave effect to that decision. Their impact on the Account was quick, and striking. In 1996, the Account's surpluses already totalled \$5 or \$6 billion. Even though premium rates were gradually reduced, the surpluses rose to approximately \$20 billion in 1998. That amount

I. Les surplus

[63] Les modifications législatives de la méthode de fixation des cotisations préparent et rythment l'évolution du problème de surplus du Compte. L'accroissement massif de ces surplus se réalise toutefois au cours d'une période de quelques années seulement. En six ou sept ans, les déficits sont résorbés et des surplus de plus de 40 milliards de dollars se constituent. J'examinerai maintenant les origines et les étapes de leur création.

[64] Pour comprendre l'évolution du problème des surplus, un retour aux origines du régime sera utile. Lors de son entrée en vigueur, un fonds ou une caisse d'assurance-chômage avait été établi. En 1971, on substitua le Compte à cette caisse. Le budget de l'État absorba alors les déficits du Compte causés par les fluctuations de l'activité économique et des prestations versées aux chômeurs. En 1986, sur la recommandation du vérificateur général du Canada, le Compte fut consolidé avec l'ensemble des recettes gouvernementales. En 1990, l'État cessa de financer le Compte avec ses recettes générales.

[65] Pendant toute cette période, les cotisations, qui étaient juridiquement des créances dues à la Couronne, étaient versées au Trésor au crédit du Compte. Par la suite, le Trésor versait les sommes requises pour la gestion du régime, le paiement des prestations et les coûts des programmes autorisés, puis débitait d'autant le Compte.

[66] Il est clair que, vers 1995, le gouvernement de l'époque avait pris une décision politique ferme de mettre fin aux déficits de l'assurance-emploi, de stabiliser les fluctuations des cotisations et de consolider le régime, en créant une réserve adéquate. Les modifications législatives que j'ai résumées plus haut ont mis à effet cette décision. Leur impact sur l'état du Compte fut rapide et frappant. En 1996, déjà, son surplus atteignait cinq ou six milliards de dollars. Les taux de cotisation diminuèrent graduellement. Néanmoins, en 1998, les

corresponded to the maximum reserve recommended by Canada's Chief Actuary (A.F. C.S.N., at p. 35, footnote 116). Starting in 2001, the growth of the surpluses, which then exceeded \$40 billion, slowed down or even levelled off. When premium rates were set, the goal seemed to be to attain a relative balance between the system's receipts and current expenditures.

J. Constitutionality of the Premium-Setting Mechanism

[67] The appellants, supported on this point by one intervener, the Canadian Labour Congress, submit that no provision of the Constitution authorized the premium-setting mechanisms that led to the accumulation of the surpluses in the Account and the use of those surpluses by the Government of Canada. They argue that the federal government misappropriated employment insurance monies. In short, the appellants submit that amounts collected as premiums were diverted from their intended purposes and allocated to the government's current expenditures, to deficit reduction and to restoring a balance in public finances. According to them, these amounts were also used to finance employment and economic development programs that fell outside the federal unemployment insurance power, as opposed to paying compensation during actual periods of unemployment.

[68] I will not discuss this final argument at length, since I rejected it above. In my opinion, the disputed measures, and employment benefits in particular, fall within federal legislative jurisdiction. The expenditures associated with these measures could be financed through premiums. This being said, however, the issue of the allocation of contributions and surpluses to general government expenditures remains to be resolved.

[69] I reject from the outset a fact-based submission made by the appellants: that the government in power during the period following the passage of the *Employment Insurance Act* planned to accumulate these surpluses and then to misappropriate them. There was extensive evidence on this point

surplus s'élevaient à environ 20 milliards de dollars. Ce montant correspondait au maximum des réserves recommandées par l'actuaire en chef du Canada (m.a. C.S.N., p. 35, note 116). À partir de 2001, la croissance des surplus, qui dépassent alors 40 milliards, ralentit ou même plafonne. La fixation des taux de cotisation semble rechercher un équilibre relatif entre les entrées et les dépenses courantes du régime.

J. La légalité constitutionnelle du mécanisme de fixation des cotisations

[67] Les appelants, appuyés sur ce point par un intervenant, le Congrès du travail du Canada, plaignent qu'aucune disposition de la Constitution n'autorisait les méthodes de cotisation qui ont permis la création des surplus du Compte et leur utilisation par le gouvernement du Canada. En l'espèce, selon les prétentions des appelants, le gouvernement fédéral aurait opéré un véritable détournement des fonds de l'assurance-emploi. En bref, les appelants soutiennent que les cotisations ont été détournées de leurs fins pour être affectées aux dépenses courantes de l'État, à la réduction du déficit et au rétablissement de l'équilibre des finances publiques. Selon eux, elles auraient aussi été employées au financement de programmes d'emploi et de développement économique étrangers à la compétence fédérale sur l'assurance-chômage, plutôt qu'à l'indemnisation des périodes de chômage elles-mêmes.

[68] Je ne reviendrai pas longuement sur ce dernier argument que j'ai rejeté plus haut. À mon avis, les mesures contestées, notamment les prestations d'emploi, demeurent comprises dans la compétence législative fédérale. Les dépenses qu'entraînaient ces mesures pouvaient être financées par les cotisations. Sous cette réserve, demeure toutefois le problème de l'affectation des contributions et des surplus aux dépenses générales de l'État.

[69] J'écarte dès le départ un argument de fait défendu par les appelants selon lequel le gouvernement en fonction au cours de la période postérieure à l'adoption de la *Loi sur l'assurance-emploi* aurait planifié ces surplus et leur détournement. La question a fait l'objet d'une longue preuve devant

in the Superior Court, and the parties placed great stress on this in argument. However, neither the Superior Court nor the Court of Appeal accepted this submission, and no error in assessing the facts has been shown that would justify an intervention by this Court on this point.

[70] The problem of the surpluses in the Account appears instead to have developed in stages, but quickly. In the end, the enactment in 2001 of the transitional provisions that authorized the Governor General in Council to set premiums directly for 2002 and 2003 was a sign of a recognition that the surpluses were substantial, that they had played a role in restoring financial balance to the federal government's activities and that a solution for the problems they created would be complex. The government considered these surpluses to be part of public revenues and did not agree with returning them to contributors. However, this is not the place to discuss the appropriateness of this policy approach. Rather, the issue is what the legal nature of premiums has been since the *Employment Insurance Act* came into force in 1996.

[71] The government could have financed the system through either premiums or taxes, as it had a choice between a special levy and general taxation (P. Issalys and D. Lemieux, *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives* (2nd ed. 2002), at pp. 607-9 and 617-18). The Attorney General of Canada argues first that a premium is a regulatory charge, that is, a form of special levy connected with a government program. In the alternative, he submits that a premium can be considered a tax for the purposes of s. 91(3) of the *Constitution Act, 1867* and that the premiums were imposed in accordance with the Constitution.

[72] This question of the validity of imposing regulatory charges has come before this Court on several occasions. In its decisions, the Court has accepted the use of regulatory charges to finance government programs and has developed tests for identifying such special levies. There are two steps in the identification process. First, the existence of a

la Cour supérieure. L'argumentation des parties a consacré beaucoup d'attention à la discussion de ce moyen. Cependant, ni la Cour supérieure, ni la Cour d'appel ne l'ont retenu, et aucune erreur d'appréciation des faits justifiant l'intervention de notre Cour sur ce point n'a été établie.

[70] Le problème des surplus du Compte semble plutôt s'être développé graduellement, mais rapidement. Finalement, l'adoption en 2001 des dispositions transitoires permettant au gouverneur général en conseil de fixer directement les cotisations pour 2002 et 2003 confirme que l'on reconnaît l'importance des surplus, leur rôle dans le rétablissement de l'équilibre financier des activités de l'État fédéral et la complexité du règlement des difficultés qu'ils présentent. Le gouvernement considère ces surplus comme un élément des recettes publiques et voit mal comment on pourrait les retourner aux cotisants. Cependant, on ne peut s'arrêter à la discussion de l'opportunité de cette approche politique. Il faut plutôt examiner la nature juridique des cotisations depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'assurance-emploi* en 1996.

[71] Le gouvernement pouvait financer le régime soit à l'aide de cotisations, soit à l'aide des impôts, en optant entre une imposition spécialisée et le recours à l'impôt général (P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives* (2^e éd. 2002), p. 607-609 et 617-618). Le procureur général du Canada plaide d'abord que les cotisations représentent des charges réglementaires, autrement dit une forme d'imposition spécialisée rattachée à un programme gouvernemental. Subsidiairement, il soutient qu'elles pourraient être considérées comme des taxes au sens du par. 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu'elles auraient été imposées conformément à la Constitution.

[72] Cette question de la validité de l'imposition de charges réglementaires s'est posée à diverses reprises devant notre Cour. La jurisprudence reconnaît la possibilité d'utiliser la technique de la redevance réglementaire pour financer la mise en œuvre de programmes gouvernementaux. La jurisprudence a développé des critères d'identification

regulatory scheme must be established. According to the analytical approach adopted in *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134, there must be (1) a complete and detailed code of regulation, (2) a regulatory purpose of influencing specific behaviour, (3) the existence of actual or properly estimated costs of the regulation and (4) a relationship between the regulation and the person who either benefits from it or made it necessary (para. 44). Rothstein J. recently reiterated these criteria in *620 Connaught Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [2008] 1 S.C.R. 131, 2008 SCC 7, at paras. 25-26, although he reminded us that the list is not exhaustive. Next, if the court finds that a regulatory scheme exists, it must determine whether there is a relationship between that scheme and the charge (*Connaught*, at para. 27). Revenue collection must be related to the regulation or must in itself have a regulatory purpose of influencing the behaviour of the persons concerned (*Westbank*, at para. 44). As the Court noted in *Connaught*, the accumulation of excessive surpluses may indicate that a levy is a tax and not a regulatory charge (para. 40). However, the test is flexible, and the characterization of a levy as a regulatory charge does not depend primarily on the absence or the amounts of surpluses (*Connaught*, at para. 40). It depends above all else on whether the collected amounts or a substantial part thereof are allocated to the regulated activity.

de ces prélèvements spécialisés. L'identification de ces prélèvements s'effectue en deux étapes. D'abord, il faut établir l'existence d'un régime réglementaire. Ainsi, selon la méthode d'analyse adoptée dans l'arrêt *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134, il faut retrouver (1) un code de réglementation complet et détaillé, (2) un objectif de réglementation qui cherche à influencer un comportement, (3) l'existence de coûts réels ou estimés liés à la réglementation et (4) un rapport entre celle-ci et la personne qui en bénéficie ou qui l'a rendue nécessaire (par. 44). Le juge Rothstein a repris récemment ces critères, en rappelant toutefois que leur liste n'avait pas un caractère exhaustif, dans l'arrêt *620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [2008] 1 R.C.S. 131, 2008 CSC 7, par. 25-26. Ensuite, si le tribunal conclut à l'existence d'un régime réglementaire, il doit décider s'il existe un lien entre ce régime et la redevance (*Connaught*, par. 27). La perception des revenus doit demeurer liée à la réglementation ou posséder, en elle-même, un objectif de réglementation destiné à influencer le comportement des personnes touchées (*Westbank*, par. 44). Comme le note l'arrêt *Connaught*, l'accumulation de surplus excessifs peut devenir un indice que le prélèvement constitue une taxe et non une redevance réglementaire (par. 40). Cependant, ce critère demeure souple et la qualification d'un prélèvement comme charge réglementaire ne dépend pas principalement de l'absence de surplus ni de leur montant (*Connaught*, par. 40). Elle relève primordialement de l'affectation des prélèvements ou d'une partie substantielle de ceux-ci à l'activité réglementée.

[73] Despite the existence of large surpluses, a sufficient connection was maintained between employment insurance premiums and the regulatory scheme as long as s. 66 of the *Employment Insurance Act* applied. Section 66 contained principles that governed the exercise of the premium-setting power delegated to the Commission: connection with the business cycle, stabilization of premium rates and building up of reserves:

66. The Commission shall, with the approval of the Governor in Council on the recommendation of the

[73] Un lien suffisant s'est maintenu entre les cotisations de l'assurance-emploi et le régime réglementaire, malgré l'existence de surplus importants, tant que l'art. 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* s'est appliqué. L'article 66 contenait des principes qui encadraient l'exercice du pouvoir de fixation des cotisations délégué à la Commission : lien avec le cycle économique, stabilisation des cotisations, constitution de réserves :

66. Pour chaque année, la Commission fixe, avec l'agrément du gouverneur en conseil, sur la

Minister and the Minister of Finance, set the premium rate for each year at a rate that the Commission considers will, to the extent possible,

(a) ensure that there will be enough revenue over a business cycle to pay the amounts authorized to be charged to the Employment Insurance Account; and

(b) maintain relatively stable rate levels throughout the business cycle.

These principles served as the basis for a policy of allocation of and stability in the amounts being levied that justifies characterizing those amounts, from a constitutional standpoint, as a regulatory charge. I need not decide here whether the relevant tests for the exercise of the Employment Insurance Commission's regulatory power were properly applied. That branch of the proceedings instead concerned administrative law principles. As a result, it is, as Gascon J. pointed out, highly unlikely that this was a matter for the Superior Court; Gascon J. also noted that that branch of the proceedings had been abandoned before him.

[74] During the period in question, from 1996 to 2001, the contributions collected were paid into the Consolidated Revenue Fund in accordance with the Act. The amounts needed for the system to function were credited or charged to the Account. However, it is clear that the Account does not constitute — as is the case of pension fund assets — a trust fund or patrimony by appropriation. It forms part of Canada's government accounting, and premiums form part of the government's revenues. The government's use of it does not, therefore, constitute a misappropriation of employment insurance monies. Those monies were used like any other part of the revenues in the Consolidated Revenue Fund, and the appropriate accounts were kept.

[75] However, this conclusion does not resolve the issue of the legal effects of the situation resulting from the 2001 and 2004 amendments to the *Employment Insurance Act*, under which the power to set premium rates was delegated to the Governor General in Council but the legal framework for exercising the power was eliminated. In my opinion, those amendments had a significant effect on the validity of such levies in the circumstances in

recommandation du ministre et du ministre des Finances, le taux de cotisation qui, à son avis, permet le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le Compte d'assurance-emploi et maintenir une certaine stabilité des taux.

Ces principes maintenaient une politique d'affectation et d'équilibre des impositions qui préservait leur qualification constitutionnelle de prélèvements réglementaires. Je n'ai pas à décider ici si les critères pertinents à l'exercice du pouvoir réglementaire de la Commission de l'assurance-emploi ont été bien appliqués. Ce volet du débat met plutôt en jeu des principes de droit administratif. À ce titre, il est fort douteux qu'il ait relevé de la Cour supérieure comme l'a rappelé le juge Gascon, qui a de plus souligné que ce volet de la contestation avait été abandonné devant lui.

[74] Pendant cette période, de 1996 à 2001, les contributions perçues ont été versées au Trésor, conformément à la loi. Les crédits et débits requis pour les opérations du régime ont été passés au Compte. Il est clair toutefois que ce Compte n'est pas un fonds fiduciaire ou un patrimoine d'affectation, comme dans le cas de l'actif d'un fonds de retraite. Il représente une partie de la comptabilité publique du Canada et les cotisations, une portion des recettes publiques de l'État. À ce titre, l'usage fait par le gouvernement ne représente pas un détournement des fonds de l'assurance-emploi. Les fonds ont été employés comme toute autre partie des recettes du Trésor et la comptabilité appropriée a été tenue.

[75] Cette conclusion ne règle cependant pas la question des effets juridiques de la situation créée par les modifications de 2001 et de 2004 à la *Loi sur l'assurance-emploi* qui ont délégué au gouverneur général en conseil le pouvoir de fixer les cotisations, sans laisser en place l'encadrement juridique de son exercice. À mon avis, ces modifications ont eu des conséquences importantes sur la validité de ces prélèvements, dans le contexte où elles

which they were adopted, that is, at a time when government representatives could not have helped but see that employment insurance revenues in fact greatly exceeded what the system required and that those revenues no longer had an actual connection with the system. This confirms that the relationship between the levy and the regulatory scheme had disappeared and that premiums had been transformed into a kind of payroll tax.

[76] In 1999, the Minister of Finance of the day firmly believed that premiums formed part of general government revenues (*House of Commons Debates*, vol. 136, 2nd Sess., 36th Parl., Oral Question Period, November 1, 1999). He reaffirmed this position in 2001 (vol. 137, 1st Sess., 37th Parl., Oral Question Period, March 2, 2001). In a report, the House of Commons Standing Committee on Finance recommended a mechanism for setting premium rates in the future, but it was not in favour of going back to what had been done in the past. All the evidence that can be drawn from parliamentary debates or documents confirms that the government and Parliament did not seem willing to reduce premium rates to such an extent as to establish a connection between them and benefits paid under the system. The 2001 legislation, which applied in 2002 and 2003, altered the legal status of premiums. As I mentioned above, the provision delegated a discretion to set premium rates to the Governor General in Council. That discretion does seem to have been exercised in such a way that the surpluses in the Account gradually stabilized. But this fact does not eliminate the legal issue raised by the 2001 and 2004 amendments.

[77] As a result of the approach taken by Parliament, premiums collected under this system can no longer be viewed as a regulatory charge. As I mentioned above, s. 66.1 was silent regarding the connection between premiums and benefits.

[78] Exactly the same wording was used for s. 66.3, which applied to 2005. Thus, the effect of ss. 66.1 and 66.3 was that s. 66 did not apply. As I mentioned above, s. 66 imposed rules that applied to the Commission's exercise of its regulatory authority and to the preparation of opinions by the Minister and the Minister of Finance. It required

sont survenues, c'est-à-dire à une époque où les représentants du gouvernement ne pouvaient que constater que, de fait, les recettes de l'assurance-emploi dépassaient largement les besoins du régime et n'avaient plus de lien effectif avec celui-ci. Ces faits confirment la disparition du lien entre le prélèvement et le régime réglementaire et la transformation des cotisations en une sorte de taxe sur les listes de paie.

[76] Dès 1999, le ministre des Finances alors en fonction considérait fermement les cotisations comme une part des recettes générales de l'État (*Débats de la Chambre des communes*, vol. 136, 2^e sess., 36^e lég., questions orales, 1^{er} novembre 1999). Il réaffirmait cette position en 2001 (vol. 137, 1^{re} sess., 37^e lég., questions orales, 2 mars 2001). Un rapport du comité permanent des finances de la Chambre des communes recommandait une façon de fixer les cotisations pour l'avenir, mais ne se montrait pas favorable à un retour sur le passé. Tous les indices que l'on peut tirer des débats ou des documents parlementaires confirment que le gouvernement et le Parlement ne semblaient pas disposés à réduire les cotisations au point d'établir un lien entre celles-ci et les prestations du régime. La loi de 2001, applicable en 2002 et 2003, a alors modifié la situation juridique des cotisations. Le texte de loi, je le rappelle, a délégué au gouverneur général en conseil un pouvoir discrétionnaire de fixation des cotisations. Ce pouvoir paraît certes avoir été exercé de manière à ce que les surplus du Compte se stabilisent graduellement. Cet état de fait n'élimine pas le problème juridique que posent les modifications de 2001 et 2004.

[77] La méthode législative utilisée ne permet plus de traiter le système de cotisation comme un prélèvement réglementaire. Comme on l'a vu plus haut, l'art. 66.1 est devenu muet sur le lien entre les cotisations et les prestations.

[78] L'article 66.3, applicable pour l'année 2005, comporte une rédaction identique. Les articles 66.1 et 66.3 écartent ainsi l'application de l'art. 66. Comme on l'a vu, cette disposition imposait des normes pour l'exercice du pouvoir réglementaire de la Commission, comme pour la préparation des avis du ministre et du ministre des Finances.

the Commission to set a premium rate that might establish relatively stable rate levels while at the same time ensuring that enough revenue would be collected to pay all authorized expenditures of the employment insurance system. This resulted in a framework under which it was possible to maintain a connection between the employment insurance program and its expenditures and revenues. It also ensured that premiums continued to constitute a regulatory charge within the meaning of *Westbank* and *Connaught*. When Parliament departed from s. 66 by passing ss. 66.1 and 66.3 in 2001 and 2004, this legal situation was radically altered. Every legal connection between revenues and expenditures disappeared. The collection of premiums ceased to be tied to the system and to its requirements, contrary to the principle laid down in *Westbank* (para. 44). The legal connection between the premium-setting system and the regulatory scheme ceased to exist.

[79] Thus, following those statutory amendments, premiums no longer constituted a regulatory charge within the meaning of *Westbank* and *Connaught*. Rather, they became a levy on payrolls and wages. They were transformed into a tax. If this is the case, the Attorney General of Canada argues, the tax was validly imposed pursuant to Parliament's general taxation power under the *Constitution Act, 1867*.

[80] The scope of Parliament's taxing power is well known. Parliament may tax by any means. However, if a levy is a tax, it must be imposed in accordance with the Constitution. Section 53 of the *Constitution Act, 1867* therefore poses a problem.

K. Violation of Section 53

[81] The *Constitution Act, 1867* provides that Parliament alone has the power to impose a tax and that the legislation must originate in the House of Commons:

53. Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.

Il demandait à la Commission de fixer un niveau de cotisation de nature à créer une certaine stabilité des taux, tout en assurant la perception de recettes suffisantes pour couvrir les dépenses autorisées du régime d'assurance-emploi. Cette rédaction offrait un cadre capable, le cas échéant, de maintenir un lien entre le programme de l'assurance-emploi, ses dépenses et ses recettes. Il permettait de conserver aux cotisations leur caractère de prélèvement réglementaire, au sens des arrêts *Westbank* et *Connaught*. La dérogation à l'art. 66 par l'adoption, en 2001 et 2004, des art. 66.1 et 66.3 a modifié radicalement cette situation juridique. Tout lien juridique entre la mesure des recettes et celle des dépenses a disparu. La perception des cotisations a cessé d'être liée au régime et à ses besoins, contrairement à ce qu'exige l'arrêt *Westbank* (par. 44). Le système de cotisation a perdu son lien juridique avec le régime réglementaire.

[79] Ainsi, à la suite de ces modifications législatives, on ne se trouve plus devant une redevance réglementaire au sens des arrêts *Westbank* et *Connaught*. La contribution est devenue une imposition sur les listes de paie et les salaires. Elle est transformée en une taxe. Si tel est le cas, le procureur général du Canada plaide alors que cette taxe a été imposée valablement en vertu du pouvoir général de taxation accordé au Parlement par la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[80] L'ampleur du pouvoir de taxation dévolu au Parlement est admise. Il peut taxer par tous moyens. Cependant, si l'imposition est une taxe, encore faut-il qu'elle ait été imposée conformément à la Constitution. L'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pose alors problème.

K. La violation de l'art. 53

[81] La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que le Parlement seul a le pouvoir d'imposer une taxe et que la loi doit originer dans la Chambre des communes :

53. Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des Communes.

[82] This Court has confirmed that s. 53 reflects the ancient, but fundamental, principle of our democratic system that there should be no taxation without representation: *Westbank*, at para. 19, and *Connaught*, at para. 4. According to this principle, a tax can be imposed only by Parliament or a clearly authorized delegate of Parliament (J. E. Magnet, *Constitutional Law of Canada* (9th ed. 2007), vol. 1, *Federalism / Aboriginal Peoples*, at p. 626).

[83] In *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198, the majority of this Court held that levies to finance an agricultural products marketing scheme were not taxes, but regulatory charges. There was therefore no need to discuss the delegation of taxing authority. However, in an *obiter dictum* concerning the scope of s. 53, Pigeon J., writing for the majority, appeared to reduce that provision to a mere rule of internal parliamentary procedure:

It may be contended that, in authorizing a board or agency to impose and to use levies or charges, Parliament is indirectly doing what it may not do directly, namely, having a tax levied and appropriated otherwise than by means of a bill voted in the House of Commons on the recommendation of the Governor General. In my view this attack fails for two reasons. I agree with the Chief Justice that adjustment levies, as well as levies for expenses, are not taxes. Furthermore, ss. 53 and 54 are not entrenched provisions of the constitution, they are clearly within those parts which the Parliament of Canada is empowered to amend by s. 91(1). [pp. 1290-91]

[84] This *dictum* has been criticized by Professor Hogg on the basis that s. 53 is a true constitutional rule. In his view, the fact that it can be amended by statute cannot justify violating it (P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), vol. 1, at p. 14-6). In *Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565, at para. 34, Major J. stated that “[s]ection 53 is a constitutional imperative” and that the Court is not bound by the *dictum*.

[82] Notre Cour a confirmé que l’art. 53 reflète le principe ancien, mais fondamental dans notre régime démocratique, qu’il ne doit y avoir aucune taxation sans représentation, dans *Westbank*, par. 19, et *Connaught*, par. 4. Ce principe signifie aussi qu’une taxe peut seulement être imposée par le Parlement ou par un délégué du Parlement y ayant été clairement autorisé (J. E. Magnet, *Constitutional Law of Canada* (9^e éd. 2007), vol. 1, *Federalism / Aboriginal Peoples*, p. 626).

[83] Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l’organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198, la majorité de notre Cour a conclu que des contributions pour le financement d’un régime de mise en marché de produits agricoles n’étaient pas des taxes, mais des frais réglementaires. Pour cette raison, il n’était pas nécessaire de discuter de la délégation du pouvoir de taxation. Le juge Pigeon, pour la majorité, a toutefois formulé un *obiter dictum* sur la portée de l’art. 53 qui aurait réduit le rôle de cette disposition à celui d’une simple règle de procédure parlementaire interne :

On peut prétendre qu’en autorisant un organisme ou office à imposer des redevances ou droits et à en affecter les recettes, le Parlement fait indirectement ce qu’il ne peut faire directement, c’est-à-dire prélever une taxe et en affecter le produit autrement que par une loi adoptée par la Chambre des communes sur la recommandation du gouverneur général. À mon avis, cet argument ne peut être retenu pour deux motifs. Je partage l’opinion du Juge en chef selon laquelle les contributions de rajustement, comme les contributions aux frais, ne sont pas des taxes. En outre, les art. 53 et 54 ne sont pas des dispositions intangibles de la Constitution; ils tombent clairement dans les catégories de sujets que le Parlement du Canada est autorisé à modifier en vertu de l’art. 91(1). [p. 1290-1291]

[84] Cet *obiter* a été critiqué par le professeur Hogg, qui considérait cette disposition comme une véritable règle constitutionnelle. À son avis, la possibilité d’une modification législative ne saurait en justifier la violation (P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. suppl.), vol. 1, p. 14-6). Dans l’arrêt *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565, par. 34, le juge Major a affirmé que « [l]’article 53 est un impératif constitutionnel » et que cet *obiter* ne lie pas la Cour.

[85] In *Eurig*, following an analysis based on the principles laid down in *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] S.C.R. 357, this Court held that amounts collected in respect of grants of letters probate constituted a tax rather than a regulatory fee (*Eurig*, at paras. 15 *et seq.*). Major J., writing for the majority of the Court, held as a matter of policy that, although the requirement that a tax result from the clearly expressed will of Parliament is absolute, this does not mean that Parliament may not delegate the power to establish “the details . . . of taxation” as well as its mechanism:

My interpretation of s. 53 does not prohibit Parliament or the legislatures from vesting any control over the details and mechanism of taxation in statutory delegates such as the Lieutenant Governor in Council. . . .

The basic purpose of s. 53 is to constitutionalize the principle that taxation powers cannot arise incidentally in delegated legislation. In so doing, it ensures parliamentary control over, and accountability for, taxation. [Emphasis added; paras. 30 and 32.]

[86] Finally, the most recent decision in which this Court considered the delegation of taxing authority under s. 53 is *Ontario English Catholic Teachers’ Assn. v. Ontario (Attorney General)*, [2001] 1 S.C.R. 470, 2001 SCC 15. One of the issues in that case was whether provincial legislation authorizing the Minister of Finance to prescribe tax rates for school purposes was constitutional.

[87] Iacobucci J., writing for a unanimous Court, noted that the delegation of the imposition of a tax is constitutional if the legislation provides expressly and unambiguously for the delegation:

The delegation of the imposition of a tax is constitutional if express and unambiguous language is used in making the delegation. The animating principle is that

[85] Dans *Eurig*, à la suite d’une analyse effectuée conformément aux principes de l’arrêt *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357, notre Cour a décidé que les sommes perçues en vue de la délivrance de lettres d’homologation constituaient le produit d’une taxe plutôt que des frais réglementaires (*Eurig*, par. 15 *et suiv.*). Sur le plan des principes, le juge Major, pour la majorité de la Cour, a statué que, bien qu’une taxe doive absolument découler de la volonté clairement exprimée du Parlement, cette règle n’interdit pas à ce dernier de déléguer le pouvoir de déterminer « le détail de la taxe » ainsi que son mécanisme d’application :

Mon interprétation de l’art. 53 n’a pas pour effet d’interdire au Parlement ou aux législatures de confier à des délégués prévus par la loi — tel le lieutenant-gouverneur en conseil — un certain pouvoir sur le détail de la taxe et son mécanisme d’application. . . .

L’objet fondamental de l’art. 53 est de constitutionaliser le principe qu’un pouvoir de taxation ne peut découler accessoirement d’une mesure législative subordonnée. Ainsi, cette disposition assure la compétence et la responsabilité des parlementaires à l’égard de la taxation. [Je souligne; par. 30 et 32.]

[86] Enfin, la décision la plus récente où cette Cour s’est penchée sur le problème de délégation du pouvoir de taxation que pose l’art. 53 est l’arrêt *Ontario English Catholic Teachers’ Assn. c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 1 R.C.S. 470, 2001 CSC 15. Je rappelle que l’une des questions posées dans cette affaire visait à déterminer si la loi provinciale autorisant le ministre des Finances à prescrire le taux des impôts scolaires était constitutionnelle.

[87] Le juge Iacobucci, pour une Cour unanime, a noté qu’une délégation du pouvoir de taxation est constitutionnelle dans la mesure où la loi prévoit cette délégation de manière explicite et non ambiguë :

La délégation du pouvoir de taxation est constitutionnelle si elle est faite dans un langage explicite et non ambigu. Le principe directeur est que seule la

only the legislature can impose a new tax *ab initio*. But if the legislature expressly and clearly authorizes the imposition of a tax by a delegated body or individual, then the requirements of the principle of “no taxation without representation” will be met. In such a situation, the delegated authority is not being used to impose a completely new tax, but only to impose a tax that has been approved by the legislature. [Emphasis added; para. 74.]

[88] According to Professor Hogg, it would be difficult to interpret *Ontario English Catholic Teachers' Assn.* as relating to the delegation of control over the details and mechanism of taxation, since “that phrase was never referred to” (p. 14-8). Yet, Iacobucci J. had quoted the relevant passage from *Eurig* (para. 71 of *Ontario English Catholic Teachers' Assn.*). The position taken by the Court in *Eurig* therefore remains valid. According to it, the taxing authority of Parliament or of a legislature may not be delegated unless that body clearly and unambiguously expresses its intent to delegate the authority.

[89] In *Eurig*, the majority of the Court disagreed with the view of Gonthier and Bastarache JJ., dissenting, that taxing authority had been validly delegated, because the legislation did not clearly state that the Lieutenant Governor in Council had the power to “tax”:

[T]he probate levy is not enforceable as it was not authorized by s. 5 of the *Administration of Justice Act*. Section 5 reads:

5. The Lieutenant Governor in Council may make regulations,

- (a) requiring the payment of fees for any thing required or authorized under any Act to be done by any person in the administration of justice and prescribing the amounts thereof;
- (b) providing for the payment of fees and allowances by Ontario in connection with services under any Act for the administration of justice and prescribing the amounts thereof;

législature peut imposer une nouvelle taxe *ab initio*. Mais si la législature autorise expressément et clairement un organisme ou un particulier délégataire à imposer une taxe, les exigences du principe « aucune taxation sans représentation » sont remplies. Dans une telle situation, l'autorité délégataire ne sert pas à imposer une taxe complètement nouvelle, mais uniquement à imposer une taxe qui a déjà été approuvée par la législature. [Je souligne; par. 74.]

[88] D'après le professeur Hogg, on ne saurait facilement interpréter *Ontario English Catholic Teachers' Assn.* comme portant sur la délégation de pouvoir sur le détail de la taxe et son mécanisme d'application car, d'après sa lecture, [TRADUCTION] « on n'a jamais renvoyé à ces mots » (p. 14-8). Cependant, le juge Iacobucci renvoie expressément au passage pertinent de l'arrêt *Eurig* (par. 71 de *Ontario English Catholic Teachers' Assn.*). La position prise par la Cour dans l'arrêt *Eurig* demeure ainsi valable. Elle interdit la délégation du pouvoir de taxation du Parlement ou des législatures sans une expression claire, dépourvue d'ambiguïté, de leur intention de déléguer ce pouvoir.

[89] La majorité de la Cour dans *Eurig*, à la différence des juges Gonthier et Bastarache qui étaient dissidents, n'acceptait pas qu'un pouvoir de taxation ait été validement délégué en l'espèce car le texte même de la loi n'établissait pas de manière claire que le lieutenant-gouverneur en conseil détenait le pouvoir de « taxer » :

[L]es frais d'homologation ne sont pas exigés par la loi puisqu'ils n'ont pas été autorisés par l'art. 5 de la *Loi sur l'administration de la justice*, qui est rédigé ainsi :

5 Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement :

- a) exiger le paiement d'honoraires pour tout acte qu'une loi permet ou ordonne à une personne d'accomplir dans le cadre de l'administration de la justice ainsi que le montant de ces honoraires;
- b) prévoir le paiement d'honoraires et d'indemnités par l'Ontario relativement aux services rendus pour l'administration de la justice aux termes d'une loi et prescrire le montant de ces honoraires et indemnités;

- (c) requiring the payment of fees in respect of proceedings in any court and prescribing the amounts thereof.

While these provisions authorize the Lieutenant Governor in Council to impose fees, they do not constitute an express delegation of taxing authority. . . .

Bastarache J. [dissenting] states that the authorization extended to the Lieutenant Governor in Council in the *Administration of Justice Act* to prescribe fees “includes the power to implement a direct tax” (para. 60). With respect, this conclusion cannot be sustained. The distinction between these two forms of charges cannot be erased by simply interpreting the word “fees” to include taxes. This distinction is both legally and constitutionally significant to determining the validity of the enactment. . . . [T]he imposition of taxes is an act of unique political significance, subject to special rules and requirements, none of which the impugned scheme meets. Ontario Regulation 293/92 is both unconstitutional and *ultra vires* as it seeks to impose a tax without clear and unambiguous authorization from the legislature to do so. [Emphasis added; emphasis in original omitted; paras. 38 and 41.]

[90] In *Ontario English Catholic Teachers' Assn.*, the impugned provision of Ontario's *Education Act*, R.S.O. 1990, c. E.2, read as follows:

257.12 (1) The Minister of Finance may make regulations,

- (b) prescribing the tax rates for school purposes for the purposes of section 257.7;

[91] As well, the delegation in the statute of the setting of rates was part of a detailed statutory framework in which the “structure of the tax, the tax base, and the principles for its imposition” were set out (para. 75). Relying on the principles established in *Eurig*, Iacobucci J. concluded that this delegation was constitutional:

- c) exiger le paiement de frais relativement à une instance devant un tribunal et prescrire le montant de ces frais.

Bien que ces dispositions autorisent le lieutenant-gouverneur en conseil à exiger des frais, elles ne constituent pas une délégation expresse du pouvoir de taxation. . . .

Le juge Bastarache [dissident] affirme que l'autorisation d'exiger des frais qui est accordée au lieutenant-gouverneur en conseil par la *Loi sur l'administration de la justice* « emporte le pouvoir d'établir une taxe directe » (par. 60). Avec égards, j'estime qu'une telle conclusion ne peut être soutenue. On ne peut écarter la distinction entre ces deux formes de contributions simplement en assimilant les taxes à des « frais ». Cette distinction est importante, tant légalement que constitutionnellement, pour statuer sur la validité du texte de loi en cause. [. . .] [L']établissement d'une taxe est une mesure qui revêt une importance exceptionnelle sur le plan politique et qui est assujettie à des règles et à des exigences spéciales auxquelles le régime contesté ne satisfait pas. Le Règlement de l'Ontario 293/92 est inconstitutionnel et *ultra vires* puisqu'il vise à établir une taxe en l'absence d'une autorisation claire et non ambiguë en ce sens émanant de la législature. [Soulignement ajouté; soulignement dans l'original supprimé; par. 38 et 41.]

[90] Dans l'arrêt *Ontario English Catholic Teachers' Assn.*, la disposition contestée de la *Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, ch. E-2, de l'Ontario était la suivante :

257.12 (1) Le ministre des Finances peut, par règlement :

- b) prescrire le taux des impôts scolaires à prélever pour l'application de l'article 257.7;

[91] De plus, la loi déléguait le pouvoir de déterminer le taux à l'intérieur d'un cadre législatif détaillé précisant à la fois la « structure de la taxe, l'assiette fiscale et les principes de son imposition » (par. 75). S'inspirant des principes établis dans *Eurig*, le juge Iacobucci a conclu que cette délégation était constitutionnelle :

The *EQIA* meets this requirement, as s. 257.12(1)(b) of the new *Education Act* expressly authorizes the Minister of Finance to prescribe the tax rates for school purposes. When the Minister sets the applicable rates, a tax is not imposed *ab initio*, but is imposed pursuant to a specific legislative grant of authority. [Emphasis added; para. 75.]

[92] In short, in this case concerning employment insurance, only Parliament may impose a tax *ab initio*. According to this Court's decisions, taxing authority must be delegated expressly and unambiguously. Once this requirement is met, the delegate may exercise the power to establish the details and mechanisms of taxation.

[93] The relevant provisions of the *Employment Insurance Act* must therefore be examined to determine whether, as in *Ontario English Catholic Teachers' Assn.*, they are consistent with the principles laid down in this Court's decisions. The provisions in question, ss. 66.1 and 66.3, do not state that Parliament is delegating taxing authority to the Governor General in Council. The nature of the levy remains ambiguous. It is unclear whether Parliament still considered that it was exercising the authority to impose a regulatory charge in enacting those provisions. At the time Parliament delegated the power to collect employment insurance premiums to the Commission and the Governor General in Council, the legislation contained no statement either that its purpose was to collect a tax or that Parliament's taxing authority was being delegated to the Governor General in Council. The delegation concerned a charge that was no longer a levy for specific purposes but had become a levy for general purposes with the meaning of *Westbank*, but it was not specified in the Act that Parliament intended to delegate its taxing authority as such. Parliament would have had to state that it was delegating that authority to the Governor General in Council. Owing to the ambiguous nature of the levy, whether Parliament intended to delegate its taxing authority remained uncertain.

La *LAQÉ* satisfait à cette exigence, puisque l'al. 257.12(1)b) de la nouvelle *Loi sur l'éducation* autorise expressément le ministre des Finances à prescrire le taux des impôts scolaires. Lorsque le ministre établit les taux applicables, il ne s'agit pas d'une taxe établie *ab initio*, mais d'une taxe établie en vertu d'un octroi législatif d'autorité spécifique. [Je souligne; par. 75.]

[92] En somme, dans cette matière d'assurance-chômage, seul le Parlement peut imposer une taxe *ab initio*. La jurisprudence de cette Cour requiert une délégation explicite et non ambiguë du pouvoir de taxation. Une fois ce critère rempli, cette jurisprudence permet au délégataire d'exercer le pouvoir de détermination des modalités et des mécanismes d'application de la taxe.

[93] Il faut donc examiner les dispositions de la *Loi sur l'assurance-emploi* dont il est question, afin de déterminer si elles respectent, comme dans *Ontario English Catholic Teachers' Assn.*, les principes qui découlent de la jurisprudence de cette Cour. Le libellé des art. 66.1 et 66.3 concernés ne prévoit nulle part que le Parlement délègue un pouvoir de taxation au gouverneur général en conseil. La nature du prélèvement demeure ambiguë. On ne sait pas si le Parlement estime toujours qu'il maintient l'autorisation d'imposer un prélèvement réglementaire, en adoptant ces dispositions. En effet, lors de la délégation par le Parlement — à la Commission et au gouverneur général en conseil — du pouvoir de prélever les cotisations d'assurance-emploi, la loi n'exprimait pas expressément qu'elle visait à prélever une taxe, ni qu'elle déléguait au gouverneur général en conseil le pouvoir de taxation du Parlement. La délégation visait un prélèvement qui n'était plus une imposition affectée à des fins spécifiques, mais qui était devenu une imposition à caractère général au sens de l'arrêt *Westbank*, sans que la loi précise que le Parlement entendait déléguer son pouvoir de taxation lui-même. Il aurait fallu que le Parlement indique qu'il déléguait au gouverneur général en conseil son pouvoir de taxation. L'ambiguïté quant à la nature du prélèvement maintenait elle-même l'incertitude au sujet de la nature de l'intention du Parlement quant à la délégation de son pouvoir de taxation.

[94] I accordingly conclude that the version of s. 66.1 of the *Employment Insurance Act* that applied in 2002 and 2003 is invalid. This means that employment insurance premiums were collected unlawfully, without the necessary legislative authorization. The same conclusion must be reached as regards the version of s. 66.3 that applied in 2005 and the premiums collected that year. In the circumstances of this case, which involves the improper exercise of a power conferred on Parliament, I would suspend the declaration of invalidity to allow the consequences of that invalidity to be rectified. I would dismiss the appellants' other claims and affirm the judgments of the Court of Appeal and the Quebec Superior Court with respect to them.

V. Answers to the Constitutional Questions

[95] I therefore answer the constitutional questions as follows:

Question 1: No.

Question 2: No.

Question 3: No for the versions of ss. 66.1 and 66.3 of the *Employment Insurance Act* that applied in 2002, 2003 and 2005, but yes for the other provisions of the Act.

Question 4: No.

Question 5: It is not necessary to answer this question.

VI. Conclusion

[96] For these reasons, I would therefore allow the appeals in part and declare that the versions of ss. 66.1 and 66.3 of the *Employment Insurance Act* that applied in 2002, 2003 and 2005 are invalid and that employers' and employees' premiums for 2002, 2003 and 2005 were collected unlawfully. I would suspend the declaration for a period of 12 months from the date of this judgment. I would award costs to the appellants throughout.

[94] En conséquence, je conclus à l'invalidité de l'art. 66.1 de la *Loi sur l'assurance-emploi* applicable en 2002 et 2003. Cette conclusion signifie que les cotisations au régime d'assurance-emploi ont été perçues illégalement, en l'absence de l'autorisation législative nécessaire. La même conclusion s'impose à l'égard de l'art. 66.3 applicable en 2005 et des cotisations perçues au cours de cette année. Dans le contexte de cette affaire, qui implique l'exercice irrégulier d'un pouvoir dévolu au Parlement fédéral, je suspendrais l'effet de la déclaration d'invalidité pour permettre de remédier aux conséquences de celle-ci. Je rejetterais les autres demandes des appelants et je confirmerais à leur égard l'arrêt de la Cour d'appel et le jugement de la Cour supérieure du Québec.

V. Réponses aux questions constitutionnelles

[95] Je réponds donc comme suit aux questions constitutionnelles :

Question 1 : Non.

Question 2 : Non.

Question 3 : Non quant aux art. 66.1 et 66.3 de la *Loi sur l'assurance-emploi* applicables en 2002, 2003 et 2005, oui quant aux autres dispositions de la loi.

Question 4 : Non.

Question 5 : Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

VI. Conclusion

[96] Pour ces motifs, j'accueillerais donc les pourvois en partie pour déclarer invalides, tels qu'ils s'appliquaient en 2002, 2003 et 2005, les art. 66.1 et 66.3 de la *Loi sur l'assurance-emploi* et déclarer que les cotisations d'employeurs et d'employés pour les années 2002, 2003 et 2005 ont été perçues illégalement. Je suspendrais la déclaration pour une période de 12 mois à compter de la date du dépôt du présent arrêt. J'accorderais aux appelants leurs dépens devant toutes les cours.

APPENDIX

Constitution Act, 1867

53. Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.

Employment Insurance Act, S.C. 1996, c. 23

22. (1) Notwithstanding section 18, but subject to this section, benefits are payable to a major attachment claimant who proves her pregnancy.

* * *

23. (1) Notwithstanding section 18, but subject to this section, benefits are payable to a major attachment claimant to care for one or more new-born children of the claimant or one or more children placed with the claimant for the purpose of adoption under the laws governing adoption in the province in which the claimant resides.

* * *

24. (1) The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations providing for the payment of work-sharing benefits to claimants who are qualified to receive benefits under this Act and are employed under a work-sharing agreement that has been approved for the purposes of this section by special or general direction of the Commission, . . .

* * *

25. (1) For the purposes of this Part, a claimant is unemployed and capable of and available for work during a period when the claimant is

- (a) attending a course or program of instruction or training at the claimant's own expense, or under employment benefits or similar benefits that are the subject of an agreement under section 63, to which the Commission, or an authority that the Commission designates, has referred the claimant; or
- (b) participating in any other employment activity

ANNEXE

Loi constitutionnelle de 1867

53. Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des communes.

Loi sur l'assurance-emploi, L.C. 1996, ch. 23

22. (1) Malgré l'article 18 mais sous réserve des autres dispositions du présent article, des prestations sont payables à la prestataire de la première catégorie qui fait la preuve de sa grossesse.

* * *

23. (1) Malgré l'article 18 mais sous réserve des autres dispositions du présent article, des prestations sont payables à un prestataire de la première catégorie qui veut prendre soin de son ou de ses nouveau-nés ou d'un ou plusieurs enfants placés chez lui en vue de leur adoption en conformité avec les lois régissant l'adoption dans la province où il réside.

* * *

24. (1) Avec l'agrément du gouverneur en conseil, la Commission peut prendre des règlements prévoyant le versement de prestations pour travail partagé aux prestataires qui remplissent les conditions requises pour recevoir des prestations en vertu de la présente loi et qui sont employés aux termes d'un accord de travail partagé qu'elle a approuvé par une directive spéciale ou générale pour l'application du présent article, . . .

* * *

25. (1) Pour l'application de la présente partie, un prestataire est en chômage, capable de travailler et disponible à cette fin durant toute période où :

- a) il suit, à ses frais ou dans le cadre d'une prestation d'emploi ou d'une prestation similaire faisant l'objet d'un accord visé à l'article 63, un cours ou programme d'instruction ou de formation vers lequel il a été dirigé par la Commission ou l'autorité qu'elle peut désigner;
- b) il participe à toute autre activité d'emploi pour laquelle il reçoit de l'aide dans le cadre d'une prestation d'emploi prévue par règlement ou d'une prestation similaire faisant l'objet d'un accord visé à

(i) for which assistance has been provided for the claimant under prescribed employment benefits or benefits that are the subject of an agreement under section 63 and are similar to the prescribed employment benefits, and

(ii) to which the Commission, or an authority that the Commission designates, has referred the claimant.

l'article 63 et vers laquelle il a été dirigé par la Commission ou l'autorité qu'elle peut désigner.

57. (1) Employment benefits and support measures under this Part shall be established in accordance with the following guidelines:

(a) harmonization with provincial employment initiatives to ensure that there is no unnecessary overlap or duplication;

(b) reduction of dependency on unemployment benefits by helping individuals obtain or keep employment;

(c) co-operation and partnership with other governments, employers, community-based organizations and other interested organizations;

(d) flexibility to allow significant decisions about implementation to be made at a local level;

(d.1) availability of assistance under the benefits and measures in either official language where there is significant demand for that assistance in that language;

(e) commitment by persons receiving assistance under the benefits and measures to

(i) achieving the goals of the assistance,

(ii) taking primary responsibility for identifying their employment needs and locating services necessary to allow them to meet those needs, and

(iii) if appropriate, sharing the cost of the assistance; and

(f) implementation of the benefits and measures within a framework for evaluating their success in assisting persons to obtain or keep employment.

57. (1) Les prestations d'emploi et les mesures de soutien prévues par la présente partie doivent être mises sur pied conformément aux lignes directrices suivantes :

a) l'harmonisation des prestations d'emploi et des mesures de soutien avec les projets d'emploi provinciaux en vue d'éviter tout double emploi et tout chevauchement;

b) la réduction de la dépendance aux prestations de chômage au moyen de l'aide fournie pour obtenir ou conserver un emploi;

c) la coopération et le partenariat avec d'autres gouvernements, des employeurs, des organismes communautaires et tout autre organisme intéressé;

d) la flexibilité pour permettre que des décisions importantes relatives à la mise en œuvre soient prises par les agents locaux;

d.1) la possibilité de recevoir de l'aide dans le cadre de prestations ou de mesures dans l'une ou l'autre des langues officielles là où l'importance de la demande le justifie;

e) l'engagement des personnes bénéficiant d'une aide au titre d'une prestation d'emploi ou d'une mesure de soutien :

(i) à s'attacher à la réalisation des objectifs visés par l'aide fournie,

(ii) à assumer la responsabilité première de déterminer leurs besoins en matière d'emploi et de trouver les services nécessaires pour les combler,

(iii) s'il y a lieu, à partager les coûts de l'aide;

f) la mise en œuvre des prestations et des mesures selon une structure permettant d'évaluer la pertinence de l'aide fournie pour obtenir ou conserver un emploi.

(2) To give effect to the purpose and guidelines of this Part, the Commission shall work in concert with the government of each province in which employment benefits and support measures are to be implemented in designing the benefits and measures, determining how they are to be implemented and establishing the framework for evaluating their success.

(3) The Commission shall invite the government of each province to enter into agreements for the purposes of subsection (2) or any other agreements authorized by this Part.

58. (1) In this Part, “insured participant” means an insured person who requests assistance under employment benefits and, when requesting the assistance, is an unemployed person

(a) for whom a benefit period is established or whose benefit period has ended within the previous 36 months; or

(b) for whom a benefit period has been established in the previous 60 months and who

(i) was paid special benefits under section 22 or 23 during the benefit period,

(ii) subsequently withdrew from active participation in the labour force to care for one or more of their new-born children or one or more children placed with them for the purpose of adoption, and

(iii) is seeking to re-enter the labour force.

(2) For the purposes of subsection (1), “benefit period” includes a benefit period established under the *Unemployment Insurance Act* and “special benefits” includes benefits under sections 18 and 20 of that Act.

59. The Commission may establish employment benefits to enable insured participants to obtain employment, including benefits to

(a) encourage employers to hire them;

(b) encourage them to accept employment by offering incentives such as temporary earnings supplements;

(c) help them start businesses or become self-employed;

(d) provide them with employment opportunities through which they can gain work experience

(2) Pour mettre en œuvre l’objet et les lignes directrices de la présente partie, la Commission doit travailler de concert avec le gouvernement de chaque province dans laquelle une prestation d’emploi ou une mesure de soutien doit être mise en œuvre à mettre sur pied la prestation ou la mesure, à fixer les modalités de sa mise en œuvre et à concevoir le cadre permettant d’évaluer la pertinence de l’aide qu’elle fournit aux participants.

(3) La Commission doit inviter le gouvernement de chaque province à conclure avec elle un accord pour l’application du paragraphe (2) ou tout autre accord prévu par la présente partie.

58. (1) Dans la présente partie, « participant » désigne l’assuré qui demande de l’aide dans le cadre d’une prestation d’emploi et qui, à la date de la demande, est un chômeur à l’égard de qui, selon le cas :

a) une période de prestations a été établie ou a pris fin au cours des trente-six derniers mois;

b) une période de prestations a été établie au cours des soixante derniers mois et qui :

(i) a bénéficié de prestations spéciales, au titre de l’article 22 ou 23, au cours de la période de prestations,

(ii) a subséquemment quitté le marché du travail pour prendre soin de son ou de ses nouveau-nés ou d’un ou plusieurs enfants placés chez lui en vue de leur adoption,

(iii) tente de réintégrer le marché du travail.

(2) Pour l’application du paragraphe (1), « période de prestations » s’entend en outre d’une période de prestations établie au titre de la *Loi sur l’assurance-chômage* et « prestations spéciales » s’entend en outre des prestations visées aux articles 18 ou 20 de cette loi.

59. La Commission peut mettre sur pied des prestations d’emploi en vue d’aider les participants à obtenir un emploi, notamment des prestations visant à :

a) inciter les employeurs à les engager;

b) les encourager, au moyen d’incitatifs tels que les suppléments temporaires de revenu, à accepter un emploi;

c) les aider à créer leur entreprise ou à devenir travailleurs indépendants;

d) leur fournir des occasions d’emploi qui leur permettent d’acquérir une expérience de travail en vue

to improve their long-term employment prospects; and

(e) help them obtain skills for employment, ranging from basic to advanced skills.

60. (1) The Commission shall maintain a national employment service to provide information on employment opportunities across Canada to help workers find suitable employment and help employers find suitable workers.

(2) The Commission shall

(a) collect information concerning employment for workers and workers seeking employment and, to the extent the Commission considers necessary, make the information available with a view to assisting workers to obtain employment for which they are suited and assisting employers to obtain workers most suitable to their needs; and

(b) ensure that in referring a worker seeking employment there will be no discrimination on a prohibited ground of discrimination within the meaning of the *Canadian Human Rights Act* or because of political affiliation, but nothing in this paragraph prohibits the national employment service from giving effect to

(i) any limitation, specification or preference based on a *bona fide* occupational requirement, or

(ii) any special program, plan or arrangement mentioned in section 16 of the *Canadian Human Rights Act*.

(3) The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations for the purposes of subsections (1) and (2).

(4) In support of the national employment service, the Commission may establish support measures to support

(a) organizations that provide employment assistance services to unemployed persons;

(b) employers, employee or employer associations, community groups and communities in developing and implementing strategies for dealing with labour force adjustments and meeting human resource requirements; and

d'améliorer leurs possibilités de trouver un emploi durable;

e) les aider à acquérir des compétences — de nature générale ou spécialisée — liées à l'emploi.

60. (1) La Commission maintient un service national de placement fournissant de l'information sur les possibilités d'emploi au Canada en vue d'aider les travailleurs à trouver un emploi convenable et les employeurs à trouver des travailleurs répondant à leurs besoins.

(2) La Commission doit :

a) recueillir des renseignements sur les emplois disponibles et sur les travailleurs en quête d'emploi et, dans la mesure où elle le juge nécessaire, mettre ces renseignements à la disposition des intéressés afin d'aider les travailleurs à obtenir des emplois correspondant à leurs aptitudes et les employeurs à trouver les travailleurs répondant le mieux à leurs besoins;

b) faire en sorte que les travailleurs mis en rapport avec un employeur éventuel ne soient l'objet d'aucune discrimination fondée sur des motifs de distinction illicite, au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ou sur les affiliations politiques; toutefois, le présent alinéa n'a pas pour effet d'interdire au service national de placement de donner effet :

(i) aux restrictions, conditions ou préférences fondées sur des exigences professionnelles justifiées;

(ii) aux programmes, plans ou arrangements spéciaux visés à l'article 16 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

(3) La Commission peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, prendre des règlements pour l'application des paragraphes (1) et (2).

(4) À l'appui du service national de placement, la Commission peut mettre sur pied des mesures de soutien ayant pour but d'aider ou de soutenir :

a) les organismes qui offrent des services d'aide à l'emploi aux chômeurs;

b) les employeurs, les associations d'employés ou d'employeurs, les organismes communautaires et les collectivités à développer et à mettre en application des stratégies permettant de faire face aux changements au sein de la population active et de satisfaire aux exigences en matière de ressources humaines;

(c) research and innovative projects to identify better ways of helping persons prepare for, return to or keep employment and be productive participants in the labour force.

(5) Support measures established under paragraph (4)(b) shall not

(a) provide assistance for employed persons unless they are facing a loss of their employment; or

(b) provide direct federal government assistance for the provision of labour market training without the agreement of the government of the province in which the assistance is provided.

61. (1) For the purpose of implementing employment benefits and support measures, the Commission may, in accordance with terms and conditions approved by the Treasury Board, provide financial assistance in the form of

(a) grants or contributions;

(b) loans or loan guarantees;

(c) payments for any service provided at the request of the Commission; and

(d) vouchers to be exchanged for services and payments for the provision of the services.

(2) The Commission may not provide any financial assistance in a province in support of employment benefits mentioned in paragraph 59(e) without the agreement of the government of the province.

(3) Payments under paragraph (1)(c) include the following transitional payments, which may not be made under this section more than three years after it comes into force:

(a) payments to a public or private educational institution for providing a course or program of instruction or training at the request of the Commission under employment benefits authorized by paragraph 59(e); and

(b) payments to a province in respect of the course or program if it is provided by a public educational institution and there is an agreement between the government of the province and the Commission to remunerate the province for all or part of the cost of providing the course or program.

c) la recherche et l'innovation afin de trouver de meilleures façons d'aider les personnes à devenir ou rester aptes à occuper ou à reprendre un emploi et à être des membres productifs du marché du travail.

(5) Les mesures prévues à l'alinéa (4)b) :

a) ne sont pas destinées à des employés, sauf s'ils risquent de perdre leur emploi;

b) ne peuvent fournir d'aide directe du gouvernement fédéral pour de la formation liée au marché du travail sans l'accord du gouvernement de la province intéressée.

61. (1) Afin de soutenir la mise en œuvre d'une prestation d'emploi ou d'une mesure de soutien, la Commission peut, conformément aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor :

a) fournir des subventions et des contributions;

b) consentir des prêts ou se rendre caution de prêts;

c) payer toute personne pour les services fournis à sa demande;

d) émettre des bons échangeables contre des services et honorer ces bons.

(2) La Commission ne fournit aucun soutien financier à l'appui d'une prestation d'emploi prévue à l'alinéa 59e) sans l'accord du gouvernement de la province où cette prestation doit être mise en œuvre.

(3) Les paiements que peut faire la Commission au titre de l'alinéa (1)c) comprennent notamment les paiements ci-après, qui sont de nature transitoire et ne peuvent être faits plus de trois ans après la date d'entrée en vigueur du présent article :

a) le paiement des droits exigés par un établissement d'enseignement public ou privé pour dispenser les cours ou programmes d'instruction ou de formation qu'elle demande dans le cadre d'une prestation d'emploi prévue à l'alinéa 59e);

b) le versement à une province d'une indemnité afférente aux cours ou programmes si ceux-ci sont dispensés par un établissement d'enseignement public et qu'il existe, entre le gouvernement de cette province et la Commission, un accord visant l'indemnisation — totale ou partielle — de la province à l'égard des frais engagés pour dispenser ces cours ou programmes.

66. The Commission shall, with the approval of the Governor in Council on the recommendation of the Minister and the Minister of Finance, set the premium rate for each year at a rate that the Commission considers will, to the extent possible,

- (a) ensure that there will be enough revenue over a business cycle to pay the amounts authorized to be charged to the Employment Insurance Account; and
- (b) maintain relatively stable rate levels throughout the business cycle.

* * *

71. There shall be established in the accounts of Canada an account to be known as the Employment Insurance Account.

72. There shall be paid into the Consolidated Revenue Fund

- (a) all amounts received under Parts I and III to IX, as or on account of premiums, fines, penalties, interest, repayment of overpaid benefits and benefit repayment;
- (b) all amounts collected by the Commission for services rendered to other government departments or agencies or to the public; and
- (c) all amounts received on account of principal or interest on loans made by the Commission under Part II or as repayment of overpayments made by the Commission under that Part.

73. There shall be credited to the Employment Insurance Account and charged to the Consolidated Revenue Fund

- (a) an amount in each year equal to the amount receivable as or on account of premiums payable for that year under this Act;
- (b) any other amounts provided out of the Consolidated Revenue Fund appropriated by Parliament for any purpose related to employment insurance and administered by the Commission; and
- (c) an amount equal to all benefit repayments receivable under Part VII.

66. Pour chaque année, la Commission fixe, avec l'agrément du gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre et du ministre des Finances, le taux de cotisation qui, à son avis, permet le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le Compte d'assurance-emploi et maintenir une certaine stabilité des taux.

* * *

71. Est ouvert, parmi les comptes du Canada, un compte intitulé « Compte d'assurance-emploi ».

72. Sont versées au Trésor :

- a) toutes les sommes reçues en application des parties I et III à IX au titre des cotisations, amendes, pénalités, intérêts, remboursements des versements excédentaires de prestations ou remboursements de prestations;
- b) toutes les sommes perçues par la Commission pour services rendus à des ministères ou organismes du gouvernement ou au public;
- c) toutes les sommes reçues à titre de capital ou d'intérêts sur des prêts consentis par la Commission en application de la partie II ou à titre de remboursement de versements excédentaires faits par la Commission en application de cette partie.

73. Le Compte d'assurance-emploi est crédité et le Trésor est débité :

- a) chaque année d'une somme égale au montant à recevoir au titre des cotisations payables pour cette année en vertu de la présente loi;
- b) des autres sommes payées sur le Trésor et autorisées par affectation de crédits du Parlement qui sont destinées à toute fin relative à l'assurance-emploi relevant des fonctions de la Commission;
- c) d'un montant égal à tous les remboursements de prestations à recevoir en vertu de la partie VII.

An Act to amend the Employment Insurance Act and the Employment Insurance (Fishing) Regulations, S.C. 2001, c. 5

9. The Act is amended by adding the following after section 66:

66.1 Notwithstanding section 66, the premium rate for each of the years 2002 and 2003 is the rate set for the year by the Governor in Council on the recommendation of the Minister and the Minister of Finance.

Budget Implementation Act, 2004, S.C. 2004, c. 22

25. The Employment Insurance Act is amended by adding the following after section 66.2:

66.3 Notwithstanding section 66, the premium rate for the year 2005 is the rate set for the year by the Governor in Council on the recommendation of the Minister and the Minister of Finance.

Appeals allowed in part with costs.

Solicitors for the appellant Confédération des syndicats nationaux: Pepin et Roy, Montréal.

Solicitors for the appellant Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida inc., Jean-Marc Crevier and Marie Langevin: Pillion Leblanc Beaudry, Québec.

Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Sainte-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General of New Brunswick: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.

Solicitors for the intervener the Canadian Labour Congress: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi et le Règlement sur l'assurance-emploi (pêche), L.C. 2001, ch. 5

9. La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 66, de ce qui suit :

66.1 Par dérogation à l'article 66, le taux de cotisation pour l'année 2002 et celui pour l'année 2003 sont fixés par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre et du ministre des Finances.

Loi d'exécution du budget de 2004, L.C. 2004, ch. 22

25. La Loi sur l'assurance-emploi est modifiée par adjonction, après l'article 66.2, de ce qui suit :

66.3 Par dérogation à l'article 66, le taux de cotisation pour l'année 2005 est fixé par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre et du ministre des Finances.

Pourvois accueillis en partie avec dépens.

Procureurs de l'appelante la Confédération des syndicats nationaux : Pepin et Roy, Montréal.

Procureurs des appelants le Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida inc., Jean-Marc Crevier et Marie Langevin : Pillion Leblanc Beaudry, Québec.

Procureur de l'intimé : Procureur général du Canada, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec : Procureur général du Québec, Sainte-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick : Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

Procureurs de l'intervenant le Congrès du travail du Canada : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

