

John William Robertson (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, February 17 and 22, 1972.

Public Service—Termination of employment—Power of deputy head to terminate employment of public servant at 60—Ultra vires—Public Service Superannuation Act, R.S.C. 1970, c. P-36, s. 32(1)(y)—Public Service Superannuation Regulations, P.C. 1962-137, as amended by P.C. 1968-1156, s. 20(12).

Section 20(12) of the Public Service Superannuation Regulations which authorizes a deputy head to terminate the employment of a public servant at 60 years of age is *ultra vires* of the authority conferred by section 32(1)(y) of the *Public Service Superannuation Act*, viz, for the Governor in Council to fix a general age for retirement.

When the Governor in Council fixed the general retirement age at 65 years in section 20(2) of the Regulations, the authority bestowed upon it by section 32(1)(y) of the Act was exhausted. The language of section 32(1)(y) cannot be construed as authorizing sub-delegation.

ACTION.

M. W. Wright, Q.C. and J. L. Shields for plaintiff.

C. R. O. Munro, Q.C. and I. Whitehall for defendant.

CATTANACH J.—The plaintiff is a public servant and had been employed as a District Collections Officer, classified “PM1”, with the Department of National Revenue at the city of Belleville, in the Province of Ontario since July 15, 1968.

On May 6, 1970 the plaintiff attained the age of 60 years.

By letter dated January 20, 1971 the Deputy Minister of the Department of National Revenue advised the plaintiff that by reason of reports to him related to the plaintiff’s performance of his duties he was satisfied that because of the plaintiff’s age there was no possibility of the plaintiff satisfactorily performing his assigned duties in the foreseeable future. Therefore by virtue of the authority vested in the Deputy Minister pursuant to section 20(12) of the *Public Service Superannuation Regulations*, the Deputy Minister notified the plaintiff of the termination of his employment “for reason only

John William Robertson (Demandeur)

c.

La Reine (Défenderesse)

Division de première instance. Le juge Cattanach—Ottawa, les 17 et 22 février 1972.

Fonction publique—Fin d’emploi—Pouvoir du sous-ministre de mettre fin à l’emploi d’un fonctionnaire à l’âge de 60 ans—Ultra vires—Loi sur la pension de la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-36, art. 32(1)(y)—Règlement sur la pension du service public, C.P. 1962-137, modifié par C.P. 1968-1156, art. 20(12).

L’article 20(12) du Règlement sur la pension du service public qui autorise un sous-ministre à mettre fin à l’emploi d’un fonctionnaire à l’âge de 60 ans est *ultra vires* du pouvoir conféré par l’article 32(1)(y) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* au gouverneur en conseil de fixer un âge normal de retraite.

Une fois que le gouverneur en conseil a fixé l’âge normal de la retraite à 65 ans dans l’article 20(2) du Règlement, le pouvoir que lui confère l’article 32(1)(y) de la Loi est épuisé. On ne peut interpréter le texte de l’article 32(1)(y) comme autorisant une délégation ultérieure.

ACTION.

M. W. Wright, c.r. et J. L. Shields pour le demandeur.

C. R. O. Munro, c.r. et I. Whitehall pour la défenderesse.

LE JUGE CATTANACH—Le demandeur est fonctionnaire, classé «PM1», au service du ministère du Revenu national à Belleville (Ontario), depuis le 15 juillet 1968, comme agent des recouvrements de district.

Le 6 mai 1970, le demandeur a atteint l’âge de 60 ans.

Par lettre datée du 20 janvier 1971, le sous-ministre du ministère du Revenu national a informé le demandeur qu’en raison des rapports envoyés au Ministre sur la façon dont il remplissait ses fonctions, il était convaincu que vu son âge, il ne lui était pas possible de remplir de manière satisfaisante, à l’avenir, les fonctions qui lui avaient été assignées. En vertu du pouvoir que lui confère l’article 20(12) du Règlement sur la pension du service public, le sous-ministre a donc notifié au demandeur qu’il mettait à fin son emploi, «pour seule raison d’âge». Il précisait que l’avis prenait effet le 1^{er} février

of age". The effective date of the notice was specified to be February 1, 1971 and the effective date of the termination of the plaintiff's employment was July 31, 1971.

The plaintiff seeks a declaration that section 20(12) of the Public Service Superannuation Regulations, P.C. 1962-137, as amended by P.C. 1968-1156 is *ultra vires* and that accordingly the Deputy Minister had no authority to terminate the plaintiff's employment by virtue of that regulation.

At the outset of the trial counsel for the parties agreed that there was no dispute as to the facts, that the termination of the plaintiff's employment was by reason of his age and that the sole issue before me was the validity of section 20(12) of the Public Service Superannuation Regulations.

In the plaintiff's prayer for relief there was a request for an injunction restraining Her Majesty from terminating the plaintiff's employment and for damages in the event it should be found that the termination of the plaintiff's employment was unlawful.

Counsel for the plaintiff abandoned the request for an injunction and the quantum of plaintiff's damages was agreed upon between counsel in the event it should be found that the regulation under attack is *ultra vires*.

During the course of argument it became evident that the issue was further confined to a very narrow limit.

Section 20(12) of the Public Service Superannuation Regulations is delegated legislation. In order for such subordinate legislation to be valid it must be an exercise of power authorized by a statute.

Counsel for the defendant contends that the authority for the Governor in Council to enact the regulation set forth in section 20(12) is contained in section 32(1)(y) of the *Public Service Superannuation Act*, R.S.C. 1970, c. P-36, whereas counsel for the plaintiff contends that it is not.

Section 32(1)(y) of the *Public Service Superannuation Act* reads as follows:

1971 et la fin de l'emploi du demandeur le 31 juillet 1971.

Le demandeur cherche à faire déclarer que l'article 20(12) du Règlement sur la pension du service public C.P. 1962-137, amendé par C.P. 1968-1156, est *ultra vires* et que par conséquent, le sous-ministre n'avait pas le pouvoir de mettre fin à son emploi en vertu de ce règlement.

Dès le début du procès, les avocats des parties ont convenu qu'il n'y avait pas de contestation sur les faits, que l'emploi du demandeur prenait fin en raison de son âge, et que la seule question à trancher était celle de la validité de l'article 20(12) du Règlement sur la pension du service public.

Dans sa requête, le demandeur sollicitait une injonction interdisant à Sa Majesté de mettre fin à son emploi, et des dommages-intérêts s'il était jugé que le fait de mettre fin à l'emploi du demandeur était illégal.

L'avocat du demandeur a renoncé à demander une injonction et les avocats se sont mis d'accord sur le quantum des dommages-intérêts à accorder au demandeur au cas où il serait jugé que le règlement attaqué est *ultra vires*.

Les plaidoiries ont fait ressortir clairement que la question était bien délimitée.

L'article 20(12) du Règlement sur la pension du service public est une législation déléguée. Pour qu'une telle législation déléguée soit valable, elle doit constituer l'exercice d'un pouvoir autorisé par une loi.

L'avocat de la défenderesse prétend que l'article 32(1)(y) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-36, confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter le règlement énoncé à l'article 20(12), tandis que l'avocat du demandeur soutient le contraire.

Voici l'article 32(1)(y) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*:

(y) notwithstanding any other Act of the Parliament of Canada, but subject to subsection (11), providing that, upon attaining such age as is fixed by the regulations, a contributor shall cease to be employed in the Public Service unless his continued employment therein is authorized in accordance with such regulations, and prescribing the circumstances under which and the conditions upon which he may continue to be employed in the Public Service after he has attained that age

Section 20(12) of the Public Service Superannuation Regulations (*supra*) appears under the title "When Persons Cease to be Employed" and reads as follows:

(12) Notwithstanding anything in this section, a deputy head, with the concurrence of the Civil Service Commission, may at any time, for reason only of age, terminate the employment of a contributor who has attained sixty years of age, but who has not attained sixty-four years and six months of age, if the deputy head gives to the contributor at least six months notice of termination of employment.

By P.C. 1968-1156 section 20(12) was re-enacted with the words "with the concurrence of the Civil Service Commission" omitted. The effect of this amendment is that the termination of the employment of a contributor who has attained 60 years of age is a decision at the sole discretion of the deputy head.

The right to review the legislative history of an Act in order to clear up any doubt as to the meaning of an Act is supported by the highest authority, and is generally recognized as a proper method of assisting in ascertaining the true intent of the legislature.

Counsel for each party conducted me on an extensive review of the pre-existing law in support of their rival contentions.

Counsel for the plaintiff referred to the enactment by Parliament of the *Public Service Employment Act* (R.S.C. 1970, c. P-32) in 1967. Basically this statute, as is indicated in the long title "An Act respecting employment in the Public Service of Canada", governs the selection and appointment of persons to and within the Public Service, the tenure of office, periods of probation, layoffs and the release of employees for incompetence and incapacity.

y) par dérogation à toute autre loi du Parlement du Canada, mais sous réserve du paragraphe (11), stipulant que, lorsqu'il atteint l'âge fixé par les règlements, un contributeur doit cesser d'être employé dans la Fonction publique, à moins que la continuation de son emploi ne soit autorisée en conformité de ces règlements, et prescrivant les circonstances où il peut continuer d'être employé dans la Fonction publique après avoir atteint cet âge

L'article 20(12) du Règlement sur la pension du service public (précité) est placé sous le titre «Fin d'emploi» et se lit comme suit:

(12) Nonobstant toute disposition du présent article, un sous-ministre peut, d'accord avec la Commission du service civil, mettre fin n'importe quand, pour seule raison d'âge, à l'emploi d'un contributeur qui a atteint l'âge de soixante ans mais n'a pas atteint l'âge de soixante-quatre ans et six mois, si le sous-ministre donne au contributeur au moins six mois de préavis de cessation d'emploi.

Le décret C.P. 1968-1156 édicte à nouveau l'article 20(12) en supprimant les termes «d'accord avec la Commission du service civil». Cet amendement a pour effet de laisser à l'entière discrétion du sous-ministre la décision de mettre fin à l'emploi d'un contributeur qui a atteint l'âge de 60 ans.

Les plus hautes autorités affirment le droit d'examiner les antécédents législatifs d'une loi dans le but d'écarter tout doute quant à son sens, et reconnaissent que ce droit constitue généralement une méthode appropriée permettant de préciser la volonté véritable du législateur.

Les avocats de chacune des parties m'ont amené à passer en revue de manière détaillée la législation antérieure à l'appui de leurs prétentions contraires.

L'avocat du demandeur s'est reporté à la promulgation par le Parlement, en 1967, de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (S.R.C. 1970, c. P-32). Comme l'indique son titre complet «Loi concernant l'emploi dans la Fonction publique du Canada», cette loi régit fondamentalement la sélection et la nomination de personnes qui sont déjà membres de la Fonction publique ou n'en font pas encore partie, la durée des fonctions, la durée du stage, la mise en disponibilité et le renvoi des employés pour incompétence et incapacité.

Section 24 provides that the tenure of office of an employee is during Her Majesty's pleasure subject to other provisions in the Act or any other Act or regulations thereunder.

By section 31 release of an employee for incompetence and incapacity or reduction to a lower position is initiated by the deputy head by his recommendation to the Public Service Commission. The affected employee is granted the right to appeal. This is in contrast of section 20(12) of the Public Service Superannuation Regulations which vests the sole discretion to terminate the employment of a contributor by reason of age only in the deputy head.

Again in 1967 section 5(1)(e) of the *Financial Administration Act* (R.S.C. 1970, c. F-10) was amended to provide that the Treasury Board may act on all matters relating to determination of terms and conditions of employment of persons therein. By virtue of section 7 of that Act and regulations thereunder the function of the Treasury Board is to exercise jurisdiction over matters of discipline or misconduct and may prescribe financial and other penalties therefor including suspension and discharge. By section 106, P.C. 1967-1968 of the Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations enacted under section 7 of the *Financial Administration Act* it is provided that subject to any enactment of the Treasury Board matters of discipline are delegated to the deputy head subject to the express reservation that the discharge of an employee for disciplinary reasons must be with the approval of the Treasury Board.

On the other hand the *Public Service Superannuation Act* as the title implies has for its general purpose the provision of an annuity or other benefits to every public servant who is a contributor to the plan. It contains detailed provisions as to the rights and obligations of contributors and their dependants and the rights and obligations of the employer. Counsel for the defendant has suggested that a retirement age is a necessary incident to the general purpose of providing a pension. As illustrative

L'article 24 prévoit qu'un employé occupe sa charge durant le bon plaisir de Sa Majesté, sous réserve des autres dispositions de la Loi et de toute autre loi ainsi que des règlements établis sous son régime.

En vertu de l'article 31, le renvoi d'un employé pour incompetence et incapacité ou la rétrogradation à un poste inférieur relève de l'initiative du sous-ministre, qui fait une recommandation à la Commission de la Fonction publique. L'employé touché par cette mesure a un droit d'appel. Ceci est différent de l'article 20(12) du Règlement sur la pension du service public, qui confère au sous-ministre l'entière discrétion de mettre fin à l'emploi d'un contributeur pour seule raison d'âge.

En 1967, l'article 5(1)(e) de la *Loi sur l'administration financière* (S.R.C. 1970, c. F-10) a été de nouveau modifié pour préciser que le conseil du Trésor peut agir relativement à toute question concernant la fixation des conditions d'emploi des personnes dans la fonction publique. En vertu de l'article 7 de cette Loi et des règlements adoptés sous son régime, le conseil du Trésor est compétent pour traiter des questions de discipline ou d'inconduite et peut prescrire des sanctions pécuniaires et autres, y compris la suspension et le congédiement. L'article 106, C.P. 1967-1968 du Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique, promulgué en vertu de l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière*, prévoit que sous réserve de tout édit du conseil du Trésor, les questions de discipline sont déléguées au sous-ministre, sous la réserve expresse que le congédiement d'un employé pour des raisons disciplinaires doit recevoir l'approbation du conseil du Trésor.

Par ailleurs, la *Loi sur la pension de la Fonction publique* a pour but général, comme l'implique son titre, de verser une pension ou d'autres prestations à tout fonctionnaire qui contribue au plan. Elle contient des dispositions détaillées quant aux droits et obligations des contributeurs et de leurs personnes à charge et aux droits et obligations de l'employeur. L'avocat de la défenderesse a donné à entendre que l'âge de la retraite est nécessairement accessoire au but général du versement d'une pension. A titre

thereof he traced the history of the antecedent legislation.

The first Parliament of Canada passed an "Act for better ensuring the efficiency of the Civil Service of Canada, by providing for the superannuation of persons employed therein." (S.C. 1870-71, c. 4.)

The use of a preamble to a statute is rare in modern times but where there is a preamble it may be usefully looked at as a guide to ascertain the subject-matter, scope and object of the statute subject to the qualifications that where the enacting part is clear and unambiguous, the preamble cannot be resorted to to control, cut down or restrict it and where the enacting part is ambiguous the preamble can be resorted to to explain it.

The initial *Superannuation Act* contained a preamble and for the above reasons it is expedient to quote that preamble.

WHEREAS, for better ensuring efficiency and economy in the Civil Service of Canada, it is expedient to provide for the retirement therefrom, on equitable terms, of persons, who from age or infirmity cannot perform the duties assigned to them.

By section 1 of that Act the Governor in Council could grant a superannuation allowance to an employee who attained the age of 60 years. By section 5 upon the offer of a superannuation allowance retirement was compulsory. It would, therefore, appear that retirement at the age of 60 was compulsory if the superannuation allowance was offered, but that the Governor in Council could extend the employment of a person after 60 years of age by the simple expedient of not offering a superannuation allowance. The superannuation allowance could also be offered to a person under 60 years of age but that person if physically and mentally fit might be called upon to serve again. The broad scheme of the Act appears to have been that the general age of retirement was 60 years and before or after 60 years of age retirement was discretionary the whole dependent upon the offer of a superannuation allowance at the discretion of the Governor in Council.

d'exemple, il a retracé l'évolution de la législation antérieure.

Le premier Parlement du Canada a passé un «Acte pour mieux assurer l'efficacité du service civil du Canada, en pourvoyant à la retraite, en certains cas particuliers, des personnes qui y sont employées.» (S.C. 1870-71, c. 4.)

Donner un préambule à une loi est chose rare à l'époque moderne mais, lorsqu'il en existe un, il peut être utile de le considérer comme un guide destiné à préciser l'objet, la portée et le but de la loi sous réserve que, lorsque le texte est clair et sans ambiguïté, on ne peut recourir au préambule pour l'orienter, le tronquer ou le restreindre et, lorsque le texte est ambigu, on peut recourir au préambule pour l'expliquer.

La première *Loi sur le fonds de retraite du service civil* comportait un préambule et pour les raisons déjà données, il est utile de citer ce préambule.

CONSIDÉRANT que dans le but de mieux assurer l'efficacité et l'économie dans le service civil du Canada, il est expédient de pourvoir à la retraite, à des conditions équitables, des personnes y employées qui, par la suite de leur âge ou de leurs infirmités, ne peuvent pas convenablement remplir les devoirs qui leur sont assignés.

En vertu de l'article 1 de cette Loi, le gouverneur en conseil pouvait accorder une allocation de fonds de retraite à un employé qui avait atteint l'âge de 60 ans. En vertu de l'article 5, la retraite était obligatoire à la suite de l'offre d'une allocation de fonds de retraite. Il semble donc que la retraite à l'âge de 60 ans était obligatoire si l'allocation de fonds de retraite était offerte, mais que le gouverneur en conseil pouvait prolonger l'emploi d'une personne après l'âge de 60 ans en usant du simple subterfuge qui consistait à ne pas lui offrir une allocation de fonds de retraite. L'allocation de fonds de retraite pouvait également être offerte à une personne ayant moins de 60 ans, mais cette personne, si elle était en bonne santé physique et mentale, pouvait être rappelée au service. Il semble que le but général de la Loi ait été que l'âge normal de la retraite fût de 60 ans et qu'avant ou après 60 ans, la retraite fût discrétionnaire, et dépendît entièrement de l'offre d'une allocation de fonds de retraite, à la discrétion du gouverneur en conseil.

There was no change in the general age of retirement until 1924.

The *Civil Service Superannuation Act 1924* (S.C. 1924, c. 69) provided in section 10(2) that no person shall be retained in the Civil Service beyond the age of 70 years and in section 5(a)(i) that superannuation may be granted to a person who has attained 65 years of age.

The general retirement age was fixed at 65 years and the compulsory retirement age was fixed at 70 years.

This remained the case until 1947. By Statutes of Canada 1947, chapter 54 amendments were made to the *Superannuation Act* whereby the general retirement age was fixed at 60 years and retirement at the age of 65 years was compulsory subject to continued employment after that age under prescribed conditions. This remained so until the passage of the *Superannuation Act*, in 1952-53 (S.C. 1952-53, c. 47). This statute with amendments is in the 1970 Consolidation as the *Public Service Superannuation Act* (R.S.C. 1970, c. P-36).

This statute does not specifically provide for the general age for the retirement of contributors, as was the case in the former statutes, but Parliament adopted the expedient of leaving the matter to be dealt with by regulation.

From the foregoing review of the antecedent legislation it is clear that the subject-matter of tenure of office of an employee falls under the *Public Service Employment Act*. The release of an employee for incompetence or incapacity is also governed by that Act with the right of appeal as provided therein. Under the *Financial Administration Act* and regulations thereunder the authority to discharge an employee for disciplinary reasons is vested in the Treasury Board which has delegated that authority to the deputy head but any action by the deputy head in this respect is subject to the approval of the Treasury Board. A remedy is provided against disciplinary action by way of grievance procedure under the *Public Service Staff Relations Act* R.S.C. 1970, c. P-35.

Aucun changement n'a été apporté à l'âge normal de la retraite jusqu'en 1924.

La *Loi de la pension du service civil* de 1924 (S.C. 1924, c. 69) précisait à l'article 10(2) que personne n'est retenu dans le service civil lorsqu'il est âgé de plus de 70 ans et à l'article 5 a)(i) que la pension peut être accordée à une personne qui a atteint l'âge de 65 ans.

L'âge normal de la retraite était fixé à 65 ans et l'âge obligatoire de la retraite à 70 ans.

Telle était la situation jusqu'en 1947. En vertu du chapitre 54 des *Statuts du Canada* de 1947, des modifications ont été apportées à la *Loi de la pension du service civil*, fixant l'âge normal de la retraite à 60 ans et obligeant les personnes à prendre leur retraite à l'âge de 65 ans, sous réserve de la continuation de leur emploi, après cet âge, sous certaines conditions qui étaient précisées. Telle a été la situation jusqu'à l'adoption de la *Loi sur la pension du service public* en 1952-53 (S.C. 1952-53, c. 47). Cette Loi et ses modifications se trouvent dans la refonte de 1970 sous le titre *Loi sur la pension de la Fonction publique* (S.R.C. 1970, c. P-36).

Cette Loi ne fixe pas l'âge normal de la retraite des contributeurs, comme le faisaient les lois précédentes, mais le Parlement a choisi de laisser aux règlements le soin de trancher la question.

Il ressort de l'étude précédente de la législation antérieure que la question de la durée des fonctions d'un employé relève de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Le renvoi d'un employé pour incompetence ou incapacité est également régi par cette Loi et assorti du droit d'appel qu'elle prévoit. En vertu de la *Loi sur l'administration financière* et des règlements adoptés sous son régime, le pouvoir de congédier un employé pour des raisons disciplinaires est conféré au conseil du Trésor, qui a délégué cette autorité au sous-ministre, mais toute décision que prend ce dernier à cet égard est soumise à l'approbation du conseil du Trésor. Il est possible de s'opposer à une action disciplinaire par la procédure du grief prévue dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* (S.R.C. 1970, c. P-35).

In contrast to the release of an employee for incompetence and incapacity and for discharge for disciplinary reasons there is no remedy to an aggrieved contributor whose employment has been terminated by the deputy head by reason only of age under section 20(12) of the Public Service Superannuation Regulations.

It is clear that the tenure of office of an employee, his release for incompetence and incapacity or discharge for disciplinary reasons are not the subject-matters of the *Public Service Superannuation Act*. The subject-matter of the *Public Service Superannuation Act* is to provide for the retirement of public servants upon pension upon the attainment of a certain age. The entitlement to a pension and the cessation of employment so as to be entitled to that pension are inextricably interwoven and in that respect cessation of employment on attaining a certain age is the subject-matter of this legislation.

The history of the legislation indicates that the scheme of the legislation which has been followed by Parliament until the enactment of the present *Superannuation Act* is that a general age of retirement has been fixed followed by a later age when retirement is compulsory subject to employment being continued after those ages when prescribed conditions exist.

The scheme implemented in the Public Service Superannuation Regulations may be summarized.

In section 20(2) thereof it is provided that subject to the section a contributor shall cease to be employed upon attaining 65 years of age. This age is, in my view, the general retirement age of all public servants.

By virtue of section 20(4), (5) and (6) a contributor may continue to be employed until he attains 70 years of age on approval of the deputy head within the specific or general authority of the appropriate Minister if the contributor's salary is less than \$13,500. If the salary of the contributor is \$13,500 or more then the contributor may be continued in his employment until he attains 70 years of age if the deputy head so recommends and that recommendation is approved by the Treasury Board. The continuance of employment after

A la différence du renvoi d'un employé pour incompétence et incapacité et du congédiement pour des raisons disciplinaires, le contributeur qui se plaint que le sous-ministre a mis fin à son emploi, pour seule raison d'âge, en vertu de l'article 20(12) du Règlement sur la pension du service public, n'a pas de recours.

Il est clair que la durée des fonctions d'un employé, son renvoi pour incompétence et incapacité ou son congédiement pour des raisons disciplinaires ne sont pas l'objet de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*. L'objet de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* est de pourvoir à la retraite des fonctionnaires au moyen d'une pension lorsqu'ils atteignent un certain âge. Le droit à une pension et la cessation d'emploi qui ouvre le droit à cette pension sont intimement liés et sous cet angle, la cessation d'emploi, lorsqu'on a atteint un certain âge, est l'objet de cette législation.

L'évolution de la législation indique que le but que le Parlement a poursuivi jusqu'à la promulgation de l'actuelle *Loi sur la pension de la Fonction publique* était de fixer un âge normal de retraite ainsi qu'un âge plus tardif où la retraite devient obligatoire, sous réserve de la continuation d'emploi après cet âge lorsqu'il existe des conditions particulières.

On peut résumer le but appliqué dans le Règlement sur la pension du service public.

A l'article 20(2) de celui-ci, il est prévu que, sous réserve de cet article, un contributeur cesse d'être employé lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans. Cet âge est, à mon sens, l'âge normal de la retraite pour tous les fonctionnaires.

En vertu de l'article 20(4), (5) et (6), un contributeur peut continuer d'être employé jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 70 ans, sur approbation du sous-ministre avec l'autorisation particulière ou générale du ministre compétent si le traitement du contributeur est inférieur à \$13,500. Si le traitement du contributeur est égal ou supérieur à \$13,500, celui-ci, peut alors continuer d'être employé jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 70 ans si, le sous-ministre l'a recommandé et si cette recommandation est approuvée par le conseil du Trésor. La conti-

the age of 65 until the age of 70 years is done from year to year.

By section 20(8) provision is made for the continuance of employment beyond the age of 70 years.

This conforms with the plan adopted by Parliament in the previous legislation on superannuation embodied in the statutes themselves.

Up to this point the regulations provide for a general retirement age of 65 years with provision for the continuance of the contributor's employment thereafter.

However by section 20(12) (which is the authority under which the deputy head acted in terminating the employment of the plaintiff herein) the deputy head on his own initiative terminated the employment of a contributor by reason of the contributor having attained the age of 60 years and he may terminate a contributor's employment at any time between the age of 60 years and the age of 64 years and 6 months without the concurrence or approval of any other body and from which decision of the deputy head there is no recourse.

Section 11 of the *Public Service Superannuation Act* provides for the annuity or options available to a contributor when the contributor has less than five years pensionable service.

Section 11(1)(a) reads as follows:

(a) if he ceases to be employed in the Public Service, having reached sixty years of age, for any reason other than misconduct, or ceases to be employed in the Public Service by reason of having become disabled,

Then the contributor's right to an annuity, or the return of contributions are specified.

Similarly in section 12 of the *Public Service Superannuation Act* the rights of a contributor with five or more years of pensionable service are set forth.

Section 12(1)(a) reads as follows:

(a) if he ceases to be employed in the Public Service, having reached sixty years of age, for any reason other than misconduct, he is entitled to an immediate annuity;

nuation de l'emploi après l'âge de 65 jusqu'à l'âge de 70 ans est autorisée d'année en année.

L'article 20(8) prévoit la continuation d'emploi après l'âge de 70 ans.

Ceci est conforme à l'objectif que le Parlement a adopté dans la législation antérieure sur la pension et qui est inscrit dans les lois mêmes.

Jusqu'ici, les règlements prévoient que l'âge normal de la retraite est 65 ans et contiennent des dispositions portant sur la continuation de l'emploi du contributeur après 65 ans.

Toutefois, en vertu de l'article 20(12) (en vertu duquel le sous-ministre a agi pour mettre fin à l'emploi du demandeur en l'espèce), le sous-ministre a mis fin de sa propre initiative à l'emploi d'un contributeur parce que celui-ci avait atteint l'âge de 60 ans, et il peut mettre fin à tout moment à l'emploi d'un contributeur qui a atteint l'âge de 60 ans mais n'a pas atteint l'âge de 64 ans et 6 mois sans l'accord ni l'approbation de toute autre autorité; dans ce dernier cas, il n'y a aucun recours contre la décision du sous-ministre.

L'article 11 de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* donne au contributeur le choix de recevoir une pension ou d'exercer des options lorsqu'il a moins de 5 ans de service ouvrant droit à pension.

Voir l'article 11(1)(a):

a) s'il cesse d'être employé dans la Fonction publique après avoir atteint l'âge de soixante ans, pour toute raison autre que l'inconduite, ou s'il cesse d'être employé dans la Fonction publique parce qu'il est devenu invalide

Le droit du contributeur de recevoir une pension ou le remboursement des contributions sont ensuite précisés.

De même, l'article 12 de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* énonce les droits d'un contributeur ayant au moins 5 ans de service ouvrant droit à pension.

Voir l'article 12(1)(a):

a) s'il cesse d'être employé dans la Fonction publique après avoir atteint l'âge de soixante ans, pour toute raison autre que l'inconduite, il a droit de recevoir une pension à jouissance immédiate;

There was no evidence as to how many years of pensionable service the plaintiff had in order to determine if he fell under section 11 or section 12 but that is irrelevant to the issue before me.

The significance of sections 11 and 12 quoted immediately above is that a contributor, if he ceases to be employed in the public service, is entitled to a pension at 60 years of age.

If the contributor's employment is terminated by reason of misconduct, which is done under the provisions of the *Financial Administration Act* and the regulations thereunder, that possibility is expressly contemplated by sections 11 and 12 of the *Public Service Superannuation Act*.

The contributor's employment might also cease by reason of incompetence or incapacity. This may be done under the provisions of the *Public Service Employment Act*.

It is also possible that the contributor's employment might be terminated by the exercise of Her Majesty's pleasure also under the *Public Service Employment Act*.

The only other possibility as to when a contributor might cease to be employed upon attaining the age of 60 years (to the exclusion of section 20(12) of the *Public Service Superannuation Regulations*) would be that when the contributor reached that age he voluntarily resigned his position, that is by the initiative of the employee. However I cannot construe sections 11 and 12 as indicating that a contributor's employment is automatically terminated by reason of the attainment of the age of 60 years. In my view the purpose of these sections is that the contributor shall be entitled to a pension at that age if he desires to take it by terminating his employment on his own initiative by resigning. It seems to me that whether a contributor elects to resign and take his pension at 60 years of age is left to the contributor's discretion. The contributor might not elect to resign when he attains 60 years of age. He might well postpone that decision until any time between the ages of 60 and 65 years. I am fortified in this view in that by section 20(2) of the *Public Service*

Aucune preuve n'a été apportée, sur le nombre d'années de service ouvrant droit à pension du demandeur, qui permette de déterminer s'il relevait de l'article 11 ou de l'article 12, mais ceci est sans rapport avec la question qui m'est posée.

Les articles 11 et 12 qui viennent d'être cités signifient qu'un contributeur, s'il cesse d'être employé dans la Fonction publique, a le droit de recevoir une pension à l'âge de 60 ans.

S'il est mis fin à l'emploi du contributeur pour raison d'inconduite, ce qui est fait en vertu des dispositions de la *Loi sur l'administration financière* et des règlements pris sous son régime, cette éventualité est expressément prévue aux articles 11 et 12 de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*.

L'emploi du contributeur pourrait également cesser pour raison d'incompétence ou d'incapacité. Ceci peut être fait en vertu des dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

Il est également possible qu'on puisse mettre fin à l'emploi du contributeur en exerçant le bon plaisir de Sa Majesté, également en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

Le seul autre cas où il pourrait être mis fin à l'emploi d'un contributeur lorsqu'il atteint l'âge de 60 ans (à l'exclusion de l'article 20(12) du *Règlement sur la pension du service public*) serait celui où le contributeur ayant atteint cet âge, démissionne volontairement; c'est-à-dire de son plein gré. Toutefois, je ne peux interpréter les articles 11 et 12 comme indiquant qu'il est automatiquement mis fin à l'emploi d'un contributeur parce qu'il a atteint l'âge de 60 ans. A mon sens, le but de ces articles est de donner au contributeur le droit à une pension à cet âge s'il désire la prendre en mettant fin de sa propre initiative à son emploi, en démissionnant. Il me semble que le choix du contributeur de démissionner et de bénéficier de sa pension à l'âge de 60 ans est laissé à sa discrétion. Le contributeur pourrait choisir de ne pas démissionner lorsqu'il atteint l'âge de 60 ans. Il pourrait très bien reporter sa décision jusqu'à une date située ses 60 et ses 65 ans. J'en suis d'autant plus convaincu que l'article 20(2) du *Règlement sur la pension du service public* prévoit qu'un contri-

Superannuation Regulations it is provided that a contributor ceases to be employed upon attaining 65 years of age. That is the general retirement age stipulated for all contributors when cessation of employment is automatic but subject to continuance thereafter under prescribed conditions. I have found no similar provisions in any statute or regulations, nor was my attention directed to any whereby the continuance of employment after 60 years of age is subject to any conditions as is the case when 65 years is attained.

The only other possibility is that a contributor might cease to be employed at 60 years of age or between 60 years and 64 years, 6 months when his employment has been terminated by the deputy head by reason of age under section 20(12) of the Public Service Superannuation Regulations which is, of course, the very regulation which by this action is sought to be impugned.

The determination of the question of whether section 20(12) of the regulations is within the authority delegated to the Governor in Council must be decided primarily by reference to the pertinent section of the *Public Service Superannuation Act*.

It is common ground that the delegation of the authority to the Governor in Council to fix the retirement age of a contributor is contained in section 32(1)(y) of the *Public Service Superannuation Act*.

The regulations do provide in section 20(2) that a contributor shall cease to be employed upon attaining 65 years of age. The succeeding subsections provide the exceptions whereby that employment may be continued to the age of 70 years and even longer.

But section 20(12) provides that notwithstanding that the general age of retirement which is fixed in section 20(2) at 65 years the deputy head may terminate the employment of a contributor by notice to the employee at any age after 60 years until 64 years and 6 months.

Section 20 and the subsections thereof are ranged under the title "When persons cease to be employed". In section 20(2) the effective words are that a contributor shall "cease to be

buteur cesse d'être employé lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans. Il s'agit là de l'âge normal de la retraite prévu pour tous les contributeurs lorsque l'emploi cesse automatiquement, mais peut se poursuivre à des conditions qui sont précisées. Je n'ai trouvé aucune autre disposition semblable dans quelque loi ni règlement, et on n'a porté à mon attention aucun texte selon lequel la continuation d'emploi après l'âge de 60 ans est soumise à des conditions, comme cela est le cas lorsque l'on atteint l'âge de 65 ans.

La seule autre éventualité est celle où un contributeur pourrait cesser d'être employé à l'âge de 60 ans ou entre 60 ans et 64 ans et 6 mois, lorsque le sous-ministre a mis fin à son emploi pour raison d'âge en vertu de l'article 20(12) du Règlement sur la pension du service public qui est, naturellement, le règlement même que cette action cherche à attaquer.

La question de savoir si l'article 20(12) du règlement relève de l'autorité déléguée au gouverneur en conseil doit être tranchée tout d'abord en se reportant à l'article de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* qui s'y rattache.

Il est bien établi que c'est l'article 32(1)(y) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* qui délègue au gouverneur en conseil le pouvoir de fixer l'âge de la retraite d'un contributeur.

Le règlement prévoit en effet à l'article 20(2) qu'un contributeur cesse d'être employé lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans. Les paragraphes suivants prévoient des exceptions permettant de continuer cet emploi jusqu'à l'âge de 70 ans et même plus tard.

Mais l'article 20(12) prévoit que nonobstant l'âge normal de la retraite qui est fixé, à l'article 20(2), à 65 ans, le sous-ministre peut mettre fin à l'emploi d'un contributeur, sur avis donné à l'employé, à tout âge se situant entre 60 ans et 64 ans et 6 mois.

L'article 20 et ses paragraphes sont placés sous l'intitulé «Fin d'emploi». A l'article 20(2), les termes importants sont qu'un contributeur «cesse d'être employé» lorsqu'il atteint l'âge de

employed" upon attaining 65 years of age. In section 32(1)(y) of the *Public Service Superannuation Act* it is provided that, "upon attaining such age as is fixed by the regulations, a contributor shall cease to be employed" unless his employment is continued. The use of the words "cease to be employed" in the contexts in which they appear connotes the element that employment ends automatically upon the attainment of a certain age. No positive act is required by any person. The result follows from the effluxion of time. On the other hand the words in section 20(12) are that the deputy head "may terminate the employment" of a contributor who has attained the age of 60 years for that reason only. Certainly if a contributor's employment is "terminated" it also "ceases", but the word "terminate" as used in this context connotes a positive act and not merely the passage of time as is the connotation implicit in the words "ceases to be employed" in the pertinent context that the cessation of employment follows inexorably and automatically upon the passage of time.

The authority contemplated by section 32(1)(y) is, in my view, that the Governor in Council is to fix a general age for retirement of all contributors with exceptions for continuation of employment beyond that age. This section of the Act states that "upon attainment of the age fixed by the regulations", which was fixed by section 20(2) of the regulations at 65, then continues to state that employment may be continued after that age. This continuance of employment is covered in the regulations.

But section 20(12) of the regulations provide that, notwithstanding that the general retirement age is fixed by section 20(2) at 65 years, nevertheless the deputy head may terminate the contributor's employment at 60 years of age. This, in my view, is beyond the authority contemplated in section 32(1)(y) of the Act.

It seems to me that when the Governor in Council fixed the general retirement age at 65 years in section 20(2) of the regulations the authority bestowed upon it by section 32(1)(y) of the Act was exhausted.

Accordingly I conclude that section 20(12) of the regulations is *ultra vires*.

65 ans. A l'article 32(1)y) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, il est prévu que «lorsqu'il atteint l'âge fixé par les règlements, un contributeur doit cesser d'être employé», sauf continuation de son emploi. L'emploi des termes «cesse d'être employé» dans les contextes où ils se trouvent, implique le fait que l'emploi cesse automatiquement lorsqu'un certain âge est atteint. Aucun acte positif n'est requis de personne. Le résultat découle de l'expiration du terme. D'autre part, les termes de l'article 20(12) font que le sous-ministre «peut mettre fin à l'emploi» d'un contributeur qui a atteint l'âge de 60 ans, pour cette seule raison. Il est certain que s'il est «mis fin» à l'emploi d'un contributeur, cet emploi «cesse» également, mais le terme «mettre fin», employé dans ce contexte, implique un acte positif et pas simplement l'expiration du terme, comme l'indiquent implicitement les termes «cesse d'être employé» dans le contexte correspondant, c'est-à-dire que la cessation d'emploi suit inexorablement et automatiquement l'expiration du terme.

Le pouvoir prévu à l'article 32(1)y) est, à mon sens, que le gouverneur en conseil doit fixer un âge normal de retraite pour tous les contributeurs avec exceptions prévoyant la continuation de l'emploi après cet âge. Cet article de la Loi précise «lorsqu'il atteint l'âge fixé par les règlements», âge qui a été fixé à 65 ans par l'article 20(2) du règlement, et déclare ensuite que l'emploi peut être continué après cet âge. Cette continuation d'emploi est prévue dans le règlement.

Mais l'article 20(12) du règlement prévoit que, nonobstant le fait que l'âge normal de la retraite est fixé par l'article 20(2) à 65 ans, le sous-ministre peut néanmoins mettre fin à l'emploi du contributeur à l'âge de 60 ans. Cette mesure outrepassé, à mon sens, le pouvoir que prévoit l'article 32(1)y) de la Loi.

Il me semble que lorsque le gouverneur en conseil a fixé l'âge normal de la retraite à 65 ans à l'article 20(2) du règlement, il a épuisé le pouvoir que lui conférait l'article 32(1)y) de la Loi.

Je conclus donc que l'article 20(12) du règlement est *ultra vires*.

I am further supported in this view because, in my opinion, section 32(1)(y) contemplates the authority thereby conferred being exercised by the Governor in Council and the delegation of that authority to the deputy head to terminate a contributor's employment at an earlier age than is fixed by the Governor in Council offends against the rule in the maxim "*Delegatus non potest delegare*". I am unable to find in section 32(1)(y) any language that can be construed as an authorization of sub-delegation. If that was the intention of Parliament it must be in express and unequivocal terms. Nor can I construe regulation 20(12) as being merely a direction by the Governor in Council to the deputy head as to how he shall exercise his responsibility because I have found no legislation which bestows that responsibility upon the deputy head, nor did either counsel direct me to legislate to that effect.

Accordingly there shall be a declaration (a) that section 20(12) of the Public Service Superannuation Regulations, P.C. 1962-137 as amended by Order-in-Council, P.C. 1968-1156 is *ultra vires*; and (b) that the Deputy Minister of National Revenue had no authority to terminate the employment of the plaintiff under the purported authority of section 20(12) of the said regulations.

Mon opinion s'appuie en outre sur le fait que l'article 32(1)y) prévoit, à mon sens, que le gouverneur en conseil exerce le pouvoir ainsi conféré, et la délégation au sous-ministre de ce pouvoir pour mettre fin à l'emploi du contributeur à un âge antérieur à celui fixé par le gouverneur en conseil contrevient à la règle contenue dans la maxime «*Delegatus non potest delegare*». Rien, à mon avis, ne permet d'interpréter l'article 32(1)y) comme autorisant une sous-délégation de pouvoir. Si telle était l'intention du Parlement, elle devrait être exprimée en termes exprès et non équivoques. Je ne peux pas non plus interpréter l'article 20(12) du règlement comme une simple directive du gouverneur en conseil au sous-ministre sur la façon de s'acquitter de cette charge car je n'ai trouvé aucun texte conférant cette responsabilité au sous-ministre, et aucun des avocats ne m'a soumis de législation à cet effet.

En conséquence, il sera déclaré a) que l'article 20(12) du Règlement sur la pension du service public, C.P. 1962-137 modifié par le décret en conseil, C.P. 1968-1156 est *ultra vires*; et b) que le sous-ministre du Revenu national n'avait pas le pouvoir de mettre fin à l'emploi du demandeur en vertu du pouvoir qu'il prétend tirer de l'article 20(12) du règlement.