

A-115-81

A-115-81

Rock Lalancette (Applicant)

v.

Public Service Commission Appeal Board and Marcel Bénard (Respondents)

Court of Appeal, Pratte, Ryan and Le Dain JJ.—
Ottawa, June 24 and 25, 1981.

Judicial review — Labour relations — Application to set aside decision of Public Service Commission Appeal Board — Applicant mailed appeal of appointment prior to expiry of appeal period provided for under s. 41 of Public Service Employment Regulations — Board dismissed appeal because document was not received until after expiry of such period — Whether appeal is made when document is mailed or when it is received by Commission — Application allowed — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, ss. 21, 33 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Public Service Employment Regulations, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1337, as amended, ss. 39, 41, 42, 45.

Allard v. Public Service Commission [1982] 1 F.C. 432, considered. *Ciampa v. Public Service Commission Appeal Board*, not reported, A-545-80, January 30, 1981, considered.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

John D. Richard, Q.C. for applicant.
James M. Mabbutt for respondents.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following is the English version of the reasons for judgment delivered orally by

PRATTE J.: Applicant is applying, pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to have set aside a decision of an Appeal Board established by the Public Service Commission. In that decision, the Board dismissed applicant's appeal brought under section 21 of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32, because the appeal had been brought after the expiry of the deadline set by the *Public Service*

Rock Lalancette (Requérant)

c.

Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique et Marcel Bénard (Intimés)

Cour d'appel, les juges Pratte, Ryan et Le Dain—
Ottawa, 24 et 25 juin 1981.

Examen judiciaire — Relations du travail — Demande d'annulation de la décision du Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique — Le requérant avait expédié par la poste le document d'appel d'une nomination dans le délai d'appel prescrit par l'art. 41 du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique — Le Comité a rejeté l'appel au motif que le document n'a été reçu qu'après l'expiration du délai d'appel — Il échet d'examiner si l'appel est interjeté au moment où le document d'appel est mis à la poste ou lorsqu'il est reçu par la Commission — Demande accueillie — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-32, art. 21, 33 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1337, modifié, art. 39, 41, 42, 45.

Arrêts examinés: *Allard c. La Commission de la Fonction publique* [1982] 1 C.F. 432; *Ciampa c. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique*, n° A-545-80, décision non publiée du 30 janvier 1981.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

John D. Richard, c.r., pour le requérant.
James M. Mabbutt pour les intimés.

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

Voici les motifs du jugement prononcés en français à l'audience par

LE JUGE PRATTE: Le requérant demande l'annulation, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, d'une décision d'un Comité d'appel établi par la Commission de la Fonction publique. Par cette décision, ce Comité a rejeté l'appel que le requérant avait fait en vertu de l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-32, au motif que cet appel avait été commencé

Employment Regulations, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1337, as amended.

In examining this case we must first look at the applicable legislative provisions and regulations.

Section 21 of the *Public Service Employment Act* states that the appeal in question must be brought "within such period as the Commission prescribes". The Commission, in a regulation passed under section 33 of the Act,¹ established an appeal period of 14 days. Sections 39, 41, 42 and 45 of the Regulations must be read in this regard:

39. Where an employee is appointed or is about to be appointed to a position by a closed competition, every unsuccessful candidate who has responded to notice or been identified by means of an inventory for that competition shall be notified by notice in writing or by public notice of

- (a) his right to appeal under paragraph 21(a) of the Act within fourteen days;
- (b) the name of the employee appointed or about to be appointed; and
- (c) the name and ranking of those candidates on the eligible list.

41. Every appeal under section 21 of the Act by

- (a) a person who has been notified pursuant to section 39, . . .

shall be brought within fourteen days after he was notified pursuant to section 39

42. For the purposes of sections 39 to 41, a person shall be deemed to be notified on the day notice in writing has been sent to him by mail or delivered to him by hand or the day the public notice was posted, whichever is the earlier.

45. (1) Every appeal brought under section 21 or 31 of the Act shall be in writing addressed to the Commission and shall state the grounds on which the appeal is based, such writing being hereinafter referred to as the "appeal document".

(2) Every appeal document shall state whether the appeal is to be presented in the English language or in the French language.

In the case at bar, applicant is a government employee who had participated in a closed competition held pursuant to the provisions of the Act and of the *Public Service Employment Regulations*. On December 12, 1980, he received the notice provided for under section 39 of the Regulations. This notice, mailed on December 3, advised

¹ 33. Subject to this Act, the Commission may make such regulations as it considers necessary to carry out and give effect to this Act.

après l'expiration du délai fixé par le *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique*, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1337, modifié.

Il convient d'abord de rappeler la teneur des dispositions législatives et réglementaires applicables.

L'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* prescrit que l'appel dont il s'agit ici doit être interjeté «dans le délai que fixe la Commission». La Commission, dans un Règlement accordé en vertu de l'article 33 de la Loi,¹ a fixé à 14 jours la durée de ce délai. Il faut lire à ce sujet les articles 39, 41, 42 et 45 du Règlement:

39. Lorsqu'un employé est nommé ou sur le point d'être nommé à un poste suite à un concours restreint, tous les candidats non reçus qui ont répondu à un avis ou ont été identifiés au moyen d'un inventaire pour ce concours sont informés par écrit ou par avis public

- a) de leur droit d'appel en vertu de l'alinéa 21a) de la Loi, dans un délai de quatorze jours;
- b) du nom de l'employé nommé ou sur le point d'être nommé; et
- c) du nom et du classement de toutes les personnes inscrites sur la liste d'admissibilité.

41. Tout appel interjeté selon l'article 21 de la Loi

- a) par une personne qui a été avisée conformément à l'article 39, . . .

doit l'être dans les 14 jours de l'avis donné conformément à l'article 39

42. Aux fins des articles 39 à 41, une personne est considérée avisée le jour où l'avis écrit lui est envoyé par la poste ou par porteur, ou le jour où l'avis public est affiché, selon celui qui survient le premier.

45. (1) Chaque appel interjeté en vertu de l'article 21 ou 31 de la Loi doit être fait par écrit et adressé à la Commission et doit indiquer les motifs sur lesquels il se fonde; cet écrit est ci-après appelé le «document d'appel».

(2) Chaque document d'appel doit indiquer si l'appel sera présenté en anglais ou en français.

En l'espèce, le requérant est un fonctionnaire qui avait participé à un concours restreint tenu en vertu des dispositions de la Loi et du *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique*. Il a reçu, le 12 décembre 1980, l'avis prescrit à l'article 39 du Règlement. Cet avis, mis à la poste le 3 décembre, le prévenait qu'il devait exercer son droit

¹ 33. Sous réserve de la présente loi, la Commission peut établir les règlements qu'elle juge nécessaires à l'application et à la mise en œuvre de la présente loi.

him that he had to exercise his right of appeal before December 18. On December 12, applicant mailed the appeal document mentioned in section 45 of the Regulations to the Commission. The Commission, however, did not receive the document until December 18, after the fourteen-day appeal period provided for under section 41 of the Regulations had expired.

The Appeal Board held in this case that applicant had not exercised his right to appeal within the time limit provided for by the Act and Regulations and that, as a result, his appeal had to be dismissed. The Board reached its conclusion based on the decision of this Court in *Allard v. Public Service Commission*,² in which I stated [at page 433]:

Section 21 of the *Public Service Employment Act* is so worded that it necessarily follows that the right of appeal conferred by that section cannot be exercised once the time limit prescribed by the Commission has expired. The time limit in question is accordingly a strict limit. I do not consider that the date on which the notice of appeal was sent is relevant. An appeal is not brought merely by signing a notice of appeal addressed to the Commission, or by giving such a notice to a messenger. In my opinion, so long as the notice has not reached the Commission an appeal has not been made.

The first and principal issue raised by *Allard* is whether it was correctly decided. I believe so: but I would add that if I had to render the decision again I would certainly word it more precisely.

It seems clear that section 21 of the Act grants a right of appeal only when this right is exercised within such period as the Commission prescribes. The Commission thought it proper to fix an appeal period without allowing for any exceptions. This lack of flexibility may be regrettable, but in the circumstances it must be said that the deadline is an absolute one that neither the appeal boards nor this Court has the authority to extend. However, the fact that the Regulations provide for a relatively short appeal period, without any possibility of extension, must not be forgotten when it comes to interpreting the Regulations. In interpreting them, we must assume that the Commission did not want to make the right of appeal provided for

² *Supra*, p. 432. This decision was followed in *Ciampa v. Public Service Commission Appeal Board*, No. A-545-80, an unreported decision of January 30, 1981.

d'appel avant le 18 décembre. Le 12 décembre, le requérant expédia par la poste à la Commission le document d'appel dont parle l'article 45 du Règlement. Ce document, cependant, ne parvint à la Commission que le 18 décembre, après l'expiration du délai de 14 jours prescrit par l'article 41 du Règlement.

Le Comité d'appel a jugé en l'espèce que le requérant n'avait pas exercé son droit d'appel dans le délai prévu par la Loi et le Règlement et que, à cause de cela, son appel devait être rejeté. Pour en arriver à cette conclusion, le Comité s'est fondé sur l'arrêt de cette Cour dans l'affaire *Allard c. La Commission de la Fonction publique*² où je me suis exprimé de la façon suivante [à la page 433]:

L'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* est rédigé en termes tels qu'il faut nécessairement dire que le droit d'appel que confère cet article ne peut plus être exercé après l'expiration du délai fixé par la Commission. Ce délai est donc un délai de rigueur. Quant à la date d'expédition de l'avis d'appel, elle me paraît non pertinente. Un appel n'est pas interjeté par le simple fait de signer un avis d'appel adressé à la Commission ou par le fait de confier pareil avis à un messenger. Aussi longtemps que l'avis n'est pas parvenu à la Commission, je suis d'opinion qu'il n'y a pas d'appel.

Le premier et principal problème que soulève cette affaire est celui de savoir si l'affaire *Allard* a été bien jugée. Je le crois. Mais j'ajoute tout de suite que si j'avais à la décider de nouveau, je m'exprimerais certainement en termes plus nuancés.

Il me paraît clair que l'article 21 de la Loi n'accorde de droit d'appel que dans la mesure où ce droit est exercé dans le délai que prescrit la Commission. La Commission a cru devoir fixer un délai d'appel sans prévoir qu'il puisse, en certains cas, être prorogé. On peut certes regretter cette rigidité, mais, dans ces circonstances, il faut dire que le délai dont il s'agit est un délai de rigueur que ni les comités d'appel ni cette Cour n'ont le pouvoir de proroger. Cependant, le fait que le Règlement prévoit un délai d'appel relativement court, sans possibilité de prorogation, ne doit pas être oublié lorsqu'on en vient à interpréter ce Règlement. En l'interprétant, il faut présumer que la Commission n'a pas voulu rendre illusoire le

² Précitée à la p. 432. Cet arrêt a été suivi dans *Ciampa c. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique*, n° A-545-80, décision non publiée du 30 janvier 1981.

by the Act illusory; we should also bear in mind the actual conditions under which the right of appeal is generally exercised: I am referring here to the size of our country and the fact that the right of appeal may be exercised by persons anywhere in Canada and sometimes even outside it. Under these conditions, it would be usual for one to mail the appeal document, which must be "addressed" to the Commission under section 45 of the Regulations; and it would seem fair to me to consider that an appeal has been brought under section 41 of the Regulations as soon as the notice of appeal is mailed. However, I am willing to accept this solution only in cases in which the appeal document has been mailed and as such, the mailing date can be easily proven. In other cases, such as *Allard* and *Ciampa*, in which the document was sent by a means other than by mail, I feel that we must continue to say that the appeal has not been brought until the appeal document is received by the Commission. Otherwise, there would be evidence problems and possible abuses.

For these reasons, I would quash the decision *a quo* and refer the matter back to the Appeal Board for it to act on the basis that an appeal is brought within the meaning of section 41 of the Regulations at the time the appeal document addressed to the Commission is mailed.

* * *

RYAN J. concurred.

* * *

LE DAIN J. concurred.

droit d'appel conféré par la Loi; il faut aussi avoir à l'esprit les conditions concrètes dans lesquelles ce droit d'appel est normalement exercé: je veux faire allusion ici aux dimensions de notre pays et au fait que le droit d'appel est susceptible d'être exercé par des gens se trouvant n'importe où au pays et même, parfois, à l'extérieur du pays. Dans ces conditions, il est normal que le document d'appel qui, suivant l'article 45 du Règlement doit être «adressé» à la Commission, soit expédié par la poste. Et alors il me paraît juste de considérer qu'un appel a été interjeté au sens de l'article 41 du Règlement au moment où l'avis d'appel a été mis à la poste. Je ne suis prêt à admettre cette solution, cependant, que dans les cas où le document d'appel a été transmis par la poste et où, à cause de cela, la date d'expédition peut être facilement prouvée. Dans les autres cas où, comme dans les affaires *Allard* et *Ciampa*, le document a été transmis autrement que par le système postal, je crois qu'il faut continuer à dire que l'appel n'est formé qu'au moment où le document d'appel parvient à la Commission. Dire autrement créerait des difficultés de preuve et pourrait conduire à des abus.

Pour ces motifs, je casserais la décision attaquée et je renverrais l'affaire au Comité d'appel pour qu'il procède en prenant pour acquis qu'un appel est interjeté au sens de l'article 41 du Règlement au moment où le document d'appel adressé à la Commission a été mis à la poste.

* * *

LE JUGE RYAN y a souscrit.

* * *

LE JUGE LE DAIN y a souscrit.