

T-1564-86

T-1564-86

Francine Streeting (Plaintiff)

v.

Minister of Employment and Immigration and The Queen (Defendants)*INDEXED AS: STREETING v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)*

Trial Division, Reed J.—Ottawa, February 17 and 22, 1988.

Public service — Termination of employment — Plaintiff sending letter revoking prior resignation by courier same day letter accepting resignation mailed — Whether resignation accepted before revoked — Meaning of “on the day” in Public Service Employment Act, s. 26 — Whether “accepts” in s. 26 requiring communication of acceptance — Application of general principles of contract versus principle of appointment of public servants at pleasure — Resignation occurred before revocation received — Plaintiff’s use of courier service not making it prescribed mode of communication to exclusion of response by post.

This was an application for a determination of a question of law. The plaintiff had been an employee of the Employment and Immigration Commission. On April 1, 1985 she sent by courier a letter of resignation, dated March 29, 1985 which was to be effective March 28, 1985. On April 3, 1985 a letter was mailed to the plaintiff acknowledging her resignation. That same day, the plaintiff sent a second letter by courier purporting to revoke her resignation. It was received shortly after the letter acknowledging her resignation was mailed. Section 26 of the *Public Service Employment Act* provides that “an employee may resign . . . by giving . . . notice in writing of his intention to resign and the employee ceases to be an employee on the day as of which the deputy head accepts in writing his resignation.” The issue was whether the letter of resignation was accepted before it was revoked.

The plaintiff argued that section 26 gives an employee the whole day within which his or her resignation is accepted to revoke that resignation. That argument was based on the words “the employee ceases to be an employee on the day as of which the deputy head accepts his resignation in writing.” It was argued that the termination of an employee’s status as such must be at the end of that day. The plaintiff also argued by analogy to contract law that “accepts”, in section 26, required a communication of the acceptance to the employee and that there had not been either actual or constructive communication of the acceptance. The defendant argued that the principle that a public servant is appointed at pleasure, carries with it the rule that termination of a public servant’s tenure can only occur with the consent of the Crown. Therefore, the duty to ascertain whether a resignation has been accepted rested with the employee.

Francine Streeting (demanderesse)

c.

a **Ministre de l’Emploi et de l’Immigration et Sa Majesté la Reine (défendeurs)***RÉPERTORIÉ: STREETING c. CANADA (MINISTRE DE L’EMPLOI ET DE L’IMMIGRATION)*

Division de première instance, juge Reed—Ottawa, 17 et 22 février 1988.

Fonction publique — Fin d’emploi — La demanderesse a fait parvenir une lettre par messenger, révoquant sa démission antérieure, le même jour où la lettre d’acceptation de la démission a été postée — La démission a-t-elle été acceptée avant d’être révoquée? — Sens de l’expression «à compter du jour» à l’art. 26 de la Loi sur l’emploi dans la Fonction publique — Le mot «accepte» à l’art. 26 exige-t-il que l’on communique l’acceptation? — Application des principes généraux du droit des obligations ou du principe de la nomination des fonctionnaires à titre amovible — La démission a été acceptée avant que la révocation ne soit reçue — L’utilisation d’un service de messagerie par la demanderesse ne permet pas de déduire qu’il s’agissait du mode de communication obligatoire excluant l’envoi d’une réponse par la poste.

Il s’agit d’une demande pour faire trancher une question de droit. La demanderesse travaillait pour la Commission de l’emploi et de l’immigration. Le 1^{er} avril 1985, elle a fait parvenir par messenger une lettre de démission, en date du 29 mars 1985, démission qui prenait effet le 28 mars 1985. Le 3 avril 1985, une lettre a été postée à la demanderesse, accusant réception de sa démission. Le même jour, la demanderesse a adressé, par messenger, une seconde lettre, manifestant son désir de révoquer sa démission. Elle a été reçue peu après que la lettre accusant réception de sa démission ait été postée. L’article 26 de la *Loi sur l’emploi dans la Fonction publique* prévoit qu’un employé peut démissionner . . . en donnant . . . un avis écrit de son intention de démissionner. Cet employé cesse de l’être à compter du jour où le sous-chef accepte, par écrit, sa démission. Il s’agit de décider si la lettre de démission a été acceptée avant qu’elle ne soit retirée.

La demanderesse plaide que l’article 26 accorde à un employé une journée complète au cours de laquelle une démission acceptée peut être révoquée. Cet argument est fondé sur les mots «cet employé cesse de l’être à compter du jour où le sous-chef accepte, par écrit, sa démission». On affirme qu’une personne perd son statut d’employé à la fin de cette journée. La demanderesse allègue également que, par analogie au droit des obligations, le terme «accepte» à l’article 26 exige la communication à l’employé de l’acceptation et qu’elle n’a pas eu lieu parce qu’il n’y a eu aucune communication réelle ou implicite de l’acceptation. Les défendeurs allèguent que le principe selon lequel un fonctionnaire est nommé à titre amovible implique la règle selon laquelle la charge d’un fonctionnaire ne peut prendre fin qu’avec le consentement de la Couronne. Il s’ensuit que l’obligation de vérifier si une démission a été acceptée incombe à l’employé.

Held, the letter acknowledging the letter of resignation constituted acceptance of the plaintiff's letter of resignation.

Section 26 deals with two distinct aspects of a resignation: (1) the conditions under which an effective resignation and acceptance thereof will have occurred and (2) the date as of which an employee who has resigned ceases to be an employee. The reference to "on the day" applies only to the latter, and only when a letter of resignation, or the acceptance thereof, does not specify the date on which the employment relationship terminates. In such a case, the employment relationship will cease to exist on the day the resignation is accepted.

The rules respecting appointment at pleasure of Crown servants did not apply. An employee's capacity to resign is the same whether he is a public servant or not. The ordinary principles of contract law apply to interpret the terms of employment of public servants.

Acceptance of an employee's resignation requires more than simply signing a writing to that effect, although an employee need not actually receive notice of the acceptance before it becomes effective. However, it was not necessary to decide at exactly what point a deputy head will have been held to have "accepted" a resignation in all cases or what kind of a communication of acceptance is required. Here, the letter of acceptance was signed by the deputy head and put out of his power to countermand before the letter of revocation was received. Acceptance of the plaintiff's resignation occurred before the letter of resignation was received.

Application of the common law rules respecting communication by post would lead to the same conclusion. Given the geographical proximity of the parties, the use of the post and of a courier service were equivalent means of communication. The plaintiff's use of a courier service did not give rise to an inference that that was the prescribed mode of communication to the exclusion of a response by post.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 474.
Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, ss. 24, 26.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Reg. v. Cuming (1887), 19 Q. B. D. 13; *Marks v. The Commonwealth* (1964), 111 C.L.R. 549 (Aust. H.C.); *O'Day v. The Commonwealth* (1964), 111 C.L.R. 599 (Aust. H.C.).

CONSIDERED:

Friesen v. Treasury Board, [1979] P.S.S.R.B., File 166-2-6159 (Norman); *Canadian Air Traffic Control Association v. The Queen*, [1985] 2 F.C. 84 (C.A.).

Jugement: la lettre d'accusé de réception de la démission constitue une acceptation de la lettre de démission de la demanderesse.

L'article 26 traite de deux facettes distinctes d'une démission: (1) les conditions de validité d'une démission et l'acceptation de cette dernière et (2) la date à compter de laquelle un employé démissionnaire cesse d'être un employé. L'expression «à compter du jour» ne se rapporte qu'au deuxième volet et dans le seul cas où la lettre de démission ou l'acceptation de celle-ci ne porte pas de date indiquant la fin de la relation de travail. Dans un tel cas, la relation cessera à compter du jour où la démission sera acceptée.

Les règles concernant la nomination à titre amovible des fonctionnaires de la Couronne ne sont pas pertinentes en l'espèce. La capacité de démissionner d'un employé est la même, qu'il soit ou non un fonctionnaire. Les principes généraux du droit des obligations s'appliquent à l'interprétation des conditions d'emploi des fonctionnaires.

L'acceptation de la démission d'un employé exige plus que la simple signature d'un écrit à cet effet, quoiqu'un employé n'a pas à recevoir un avis de l'acceptation avant que cette dernière ne soit en vigueur. Toutefois, il n'était pas nécessaire de décider à quel moment exactement le sous-chef est réputé avoir «accepté» dans tous les cas une démission, ni quelle doit être la nature de la «communication» de ladite acceptation. En l'espèce, la lettre d'acceptation a été signée par le sous-chef et mise en dehors de son contrôle de la retirer avant que la lettre de révocation ne soit reçue. L'acceptation de la démission de la demanderesse a eu lieu avant la réception de la lettre de révocation.

L'application des règles de la *common law* concernant la communication par voie postale mènerait à la même conclusion. Étant donné la proximité géographique des parties, l'utilisation de la poste et celle d'un service de messagerie sont des moyens de communication essentiellement équivalents. L'utilisation d'un service de messagerie par la demanderesse ne permet pas de déduire qu'il s'agissait du mode de communication obligatoire excluant l'envoi d'une réponse par la poste.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 24, 26.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 474.

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Reg. v. Cuming (1887), 19 Q. B. D. 13; *Marks v. The Commonwealth* (1964), 111 C.L.R. 549 (Aust. H.C.); *O'Day v. The Commonwealth* (1964), 111 C.L.R. 599 (Aust. H.C.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Friesen c. Le Conseil du Trésor, [1979] C.R.T.F.P., dossier 166-2-6159 (Norman); *Association canadienne du contrôle du trafic aérien c. La Reine*, [1985] 2 C.F. 84 (C.A.).

REFERRED TO:

Lafleur v. Treasury Board, [1976] P.S.S.R.B., File 166-2-2413 (Simmons); *Phillips v. The Queen*, [1977] 1 F.C. 756 (T.D.); *deMercado v. The Queen et al.*, T-2588-83, Cattanach J., judgment dated March 19, 1984, T.D., not reported; *Evans v. Canada (Government of)* (1986), 4 F.T.R. 247 (T.D.); *Flanagan (H). v. The Queen et al.*, [1987] 2 C.T.C. 167 (F.C.A.).

AUTHORS CITED

Brown, Donald J. and Beatty, David M., *Canadian Labour Arbitration*, Agincourt: Canada Law Book Limited, 1977.
Cheshire and Fifoot's *Law of Contract*, 10th ed. M. P. Furmston, London: Butterworths, 1981.
Christie, Innis M., *Employment Law in Canada*, Toronto: Butterworths, 1980.
Waddams, S. M., *The Law of Contracts*, 2d ed., Toronto: Canada Law Book Limited, 1984.

COUNSEL:

Timothy G. M. Hadwen for plaintiff.

Dogan D. Akman for defendants.

SOLICITORS:

Cavalluzzo, Hayes & Lennon, Toronto, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for order rendered in English by

REED J.: The issue in this case is whether a letter of resignation written by the plaintiff was accepted before it was revoked. Section 26 of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32, governs the situation:

26. An employee may resign from the Public Service by giving to the deputy head notice in writing of his intention to resign and the employee ceases to be an employee on the day as of which the deputy head accepts in writing his resignation.

Facts

This case has proceeded on the basis of an agreed statement of facts. These facts are as follows:

DÉCISIONS CITÉES:

Lafleur c. Le Conseil du Trésor, [1976] C.R.T.F.P., dossier 166-2-2413 (Simmons); *Phillips c. La Reine*, [1977] 1 C.F. 756 (1^{re} inst.); *deMercado c. La Reine et autre*, T-2588-83, juge Cattanach, jugement en date du 19 mars 1984, 1^{re} inst., non publié; *Evans c. Canada (gouvernement du)* (1986), 4 F.T.R. 247 (1^{re} inst.); *Flanagan (H). c. La Reine et autre*, [1987] 2 C.T.C. 167 (C.A.F.).

b DOCTRINE

Brown, Donald J. and Beatty, David M., *Canadian Labour Arbitration*, Agincourt: Canada Law Book Limited, 1977.
Cheshire and Fifoot's *Law of Contract*, 10th ed. M. P. Furmston, London: Butterworths, 1981.
Christie, Innis M., *Employment Law in Canada*, Toronto: Butterworths, 1980.
Waddams, S. M., *The Law of Contracts*, 2d ed., Toronto: Canada Law Book Limited, 1984.

d AVOCATS:

Timothy G. M. Hadwen pour la demanderesse.

Dogan D. Akman pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Cavalluzzo, Hayes & Lennon, Toronto, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE REED: Il s'agit de déterminer en l'espèce si une lettre de démission écrite par la demanderesse a été acceptée avant qu'elle ne soit retirée. L'article 26 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-32 régit la situation:

26. Un employé peut démissionner de la Fonction publique en donnant au sous-chef un avis écrit de son intention de démissionner. Cet employé cesse de l'être à compter du jour où le sous-chef accepte, par écrit, sa démission.

Faits

Cette cause a été instruite sur la base d'un exposé conjoint des faits que voici.

The plaintiff, Francine Streeting, began to work for the Employment and Immigration Commission of Canada in May, 1981.

In November, 1982, Michel Monette was the individual responsible, as Branch Manager, for Streeting's work. He reported to Lionel Carrière, Metro Manager of the Commission in Ottawa.

At all material times, Carrière had been lawfully delegated the authority and power of the "deputy head" under section 26 of the *Public Service Employment Act* to receive and accept resignations tendered by employees of the Commission.

On April 1, 1985, Streeting sent by courier, to the Vanier office, addressed to Monette, a letter dated March 29, 1985, in which she resigned her position with the Commission effective March 28, 1985.

On April 1, 1985, Monette forwarded the letter of resignation to the Personnel Office of the Commission in Ottawa and instructed them as follows:

As per Employee's request please action immediately.

In turn, Personnel forwarded the letter of resignation to Carrière.

During the morning of April 3, 1985, the Personnel Office telexed the Commission's Headquarters for Pay and Benefits (Ontario Region) at Willowdale, Ontario to request that Streeting be "struck off strength of employees".

On April 3, 1985, sometime after 11:00 a.m., Carrière signed a letter addressed to Streeting, acknowledging her resignation and wishing her well in her future endeavours. The letter reads as follows:

This will acknowledge receipt of your letter of resignation dated March 29 1985; your last working day being March 28, 1985.

I would like to sincerely thank you for your cooperation and the good service you provided during your employment with the commission.

I would also like to take this opportunity to wish you success in your new endeavours.

La demanderesse, Francine Streeting, a commencé à travailler pour la Commission de l'emploi et de l'immigration Canada en mai 1981.

^a En novembre 1982, Michel Monette était responsable du travail de Streeting, à titre de gestionnaire de succursale. Il relevait de Lionel Carrière, le gestionnaire du bureau métropolitain de la Commission à Ottawa.

^b En tout temps pertinent, Carrière avait légalement l'autorité et le pouvoir du «sous-chef» pour recevoir et accepter les démissions des employés de la Commission, conformément à l'article 26 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

^d Le 1^{er} avril 1985, Streeting a fait parvenir par messenger, au bureau de Vanier, une lettre adressée à Monette en date du 29 mars 1985, dans laquelle elle démissionnait de son poste au sein de la Commission, démission qui prenait effet le 28 mars 1985.

^e Le 1^{er} avril 1985, Monette a fait suivre la lettre de démission au bureau du personnel de la Commission à Ottawa et leur a donné les directives suivantes:

[TRADUCTION] À la demande de l'employée, veuillez agir immédiatement.

^f À son tour, le bureau du personnel a fait parvenir la lettre de démission à Carrière.

^g Au cours de la matinée du 3 avril 1985, le bureau du personnel a envoyé un télex au siège de la Commission, paie et avantages sociaux (région de l'Ontario) à Willowdale (Ontario) demandant que Streeting soit [TRADUCTION] «rayée de la liste des employés».

^h Le 3 avril 1985, après 11 h, Carrière a signé une lettre adressée à Streeting, accusant réception de sa démission et lui souhaitant bon succès dans ses activités futures. La lettre disait:

ⁱ [TRADUCTION] J'accuse réception de votre lettre de démission en date du 29 mars 1985; votre emploi a pris fin le 28 mars 1985.

^j Je voudrais vous remercier sincèrement de votre collaboration et des bons et loyaux services que vous avez fournis à la Commission.

Je voudrais également profiter de l'occasion pour vous souhaiter bon succès dans vos nouvelles activités.

Sometime before 1:00 p.m. on April 3, 1985, Carrière placed the letter in the outgoing mail basket on his secretary's desk. The letter was picked up between 2:00 p.m. and 3:00 p.m. by an employee of the Commission who delivered it, along with other mail, to the Post Office before 3:00 p.m. for the 3 o'clock mailing.

On April 3, 1985, Streeting wrote to Monette and asked that her letter of resignation be revoked. At 1:57 p.m. of that day, she called a courier to have the letter delivered to Monette. The letter was picked up at 2:21 p.m. and delivered to the Commission office at 3:00 p.m. Monette was handed the letter in his office at 3:10 p.m.

Section 26—“ceases to be an employee on the day as of which . . .”

Counsel for the plaintiff argues that the acceptance letter signed by Mr. Carrière was not effective because it did not respond to an unrevoked letter of resignation. It is argued that section 26 of the *Public Service Employment Act* gives an employee “a day of grace” within which to revoke a resignation. This argument is based on the assumption that the policy behind section 26 is to ensure that employees do not resign precipitously. A decision of the Public Service Staff Relations Board was referred to: *Friesen v. Treasury Board*, [1979] P.S.S.R.B., File 166-2-6159 (Norman). At page 12 of that decision, a quotation from another P.S.S.R.B. decision was quoted:

The decision to quit must be a rational, considered step and cannot be concluded to reflect an employee's true wish if seized upon in an aberrant moment of impetuosity.

And at page 11 of the *Friesen* decision, a quotation from Brown and Beatty's *Canadian Labour Arbitration* is found:

... the act of quitting embraces both a subjective intention to leave one's employ and some objective conduct which manifests an attempt to carry that intention into effect.

Thus, it is argued, that section 26 is designed to give the employee the whole day within which his or her resignation is accepted to revoke that resignation. This interpretation is based on the words in section 26: “the employee ceases to be an employee on the day as of which the deputy head accepts his

Carrière a déposé cette lettre dans le panier du courrier à expédier de sa secrétaire avant 13 h le 3 avril 1985. La lettre a été ramassée entre 14 h et 15 h par un employé de la Commission qui l'a livrée, avec le reste du courrier, au bureau de poste avant le dépôt de 15 h.

Le 3 avril 1985, Streeting a écrit à Monette, demandant que sa démission soit retirée. À 13 h 57 le même jour, elle a appelé un messenger pour faire remettre la lettre à Monette. La lettre a été ramassée à 14 h 21 et livrée au bureau de la Commission à 15 h. Elle fut remise à Monette, à son bureau, à 15 h 10.

Article 26—«cesse de l'être à compter du jour où . . .»

Le procureur de la demanderesse allègue que la lettre d'acceptation signée par M. Carrière était sans effet car elle ne faisait pas suite à une lettre de démission non révoquée. Il ajoute que l'article 26 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* accorde «un jour de grâce» à l'employé pour retirer sa démission. Cet argument se fonde sur l'hypothèse que le principe sous-jacent à l'article 26 est de faire en sorte que les employés ne démissionnent pas brusquement. Le procureur cite une décision rendue par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique dans l'affaire *Friesen c. Le Conseil du Trésor*, [1979] C.R.T.F.P., dossier n° 166-2-6159 (Norman). À la page 14 de cette décision, on reprend un extrait d'une autre décision de la C.R.T.F.P.:

La décision de démissionner doit être une démarche rationnelle et réfléchie et ne peut être considérée comme reflétant le désir réel de l'employé si celui-ci a pris cette décision dans un moment d'impétuosité aberrante.

À la page 13 de la décision *Friesen*, on cite un extrait de l'ouvrage de Brown and Beatty intitulé *Canadian Labour Arbitration*:

[TRADUCTION] ... l'acte de démission comprend l'intention subjective de quitter son emploi et une certaine conduite objective qui se traduit par une tentative de mettre à effet cette intention.

Le procureur de la demanderesse prétend donc que l'article 26 vise à donner à un employé la journée complète au cours de laquelle sa démission a été acceptée pour la retirer. Cette interprétation est fondée sur le libellé de l'article 26: «cet employé cesse de l'être à compter du jour où le

resignation in writing". It is argued that the termination of an employee's status as such must be at the end of that day and therefore, the employee is purposely given an opportunity to revoke his or her resignation up to the end of the day. In this case, the resignation was revoked before the end of the day on which the letter accepting that resignation was signed, April 3, 1985.

I do not interpret section 26 in this manner. I agree that the section is not well drafted. Nevertheless, in my view, it deals with two distinct aspects of a resignation: (1) the conditions under which an effective resignation and acceptance thereof will have occurred (i.e. it has to be in writing); (2) the date as of which an employee who has resigned ceases to be an employee. The reference to "on the day" in my view, applies only to the latter. I do not think it speaks to the time of day or date as of which a resignation or acceptance of a resignation occurs.

An employee may tender a resignation which indicates an intention to terminate employment at some future date (e.g. the end of the month). An employee may tender a resignation which indicates an intention that the termination of employee status be treated as having occurred at an earlier date (in this case, both the letter of resignation and the acceptance specified that the termination of employment would be considered to have occurred on March 28, 1985). In my view, the wording in section 26, which refers to "on the day" deals with the situation in which a letter of resignation or the acceptance thereof, specifies no date for the termination of the employment relationship. In such a case, the employment relationship will cease to exist on the day the resignation is accepted. The words in question do not have anything to say about the date or time as of which a resignation is accepted (e.g. the end of the day, beginning of the day, middle of the day on which the acceptance in writing is given).

Section 26—Communication of an Acceptance

Counsel for the plaintiff's second argument is that the word "accepts" in section 26 of the *Public Service Employment Act* requires a communication of the acceptance to the employee. It is argued that a deputy head who signed a writing purporting to accept a resignation, but did not send that

sous-chef accepte, par écrit, sa démission». Il affirme qu'une personne perd son statut d'employé comme tel à la fin de cette journée et qu'en conséquence, l'employé bénéficie à dessein d'une occasion de retirer sa démission jusqu'à la fin de la journée. En l'espèce, la démission a été révoquée avant la fin de la journée où la lettre d'acceptation de cette démission a été signée, soit le 3 avril 1985.

Ce n'est pas ainsi que j'interprète l'article 26. Je concède que cet article n'est pas bien rédigé. À mon avis cependant, il traite de deux facettes distinctes d'une démission: (1) les conditions de validité d'une démission et de l'acceptation de cette dernière (il faut que ce soit par écrit); (2) la date à compter de laquelle un employé démissionnaire cesse d'être un employé. L'expression «à compter du jour» ne se rapporte, à mon avis, qu'au deuxième volet. Je ne pense pas qu'il s'agisse de l'heure ou de la date à compter de laquelle la démission ou l'acceptation entre en vigueur.

Un employé peut donner sa démission en indiquant qu'il a l'intention de quitter son emploi à une date ultérieure (p.ex. à la fin du mois). Il peut aussi donner sa démission et indiquer qu'il a abandonné son statut d'employé à compter d'une date antérieure (en l'espèce, tant la lettre de démission que l'acceptation de celle-ci précisait que l'emploi est censé avoir pris fin le 28 mars 1985). À mon avis, l'article 26 qui fait mention de «à compter du jour» traite de la situation où une lettre de démission ou l'acceptation de celle-ci ne porte pas de date indiquant la fin de la relation de travail. Dans un tel cas, la relation cessera à compter du jour où la démission sera acceptée. Ces termes n'ont rien à voir avec la date ou l'heure à compter de laquelle une démission est acceptée (p.ex. la fin, le début ou le milieu de la journée où l'acceptation est donnée par écrit).

i Article 26—Communication de l'acceptation

Le second argument du procureur de la demanderesse est que le mot «accepte» figurant à l'article 26 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* exige que l'on communique l'acceptation à l'employé. Il prétend qu'un sous-chef qui a signé un écrit ayant pour but d'accepter la démission

writing to the employee, or otherwise communicate its content to the employee, could not be said to have accepted the employee's resignation. An analogy is drawn to the rules which pertain in contract law. I quote from Cheshire and Fifoot's *Law of Contract* (10th ed., 1981), at page 32:

Proof of an offer to enter into legal relations upon definite terms must be followed by the production of evidence from which the courts may infer an intention by the offeree to accept that offer. It must again be emphasised that the phrase 'offer and acceptance', though hallowed by a century and a half of judicial usage, is not to be applied as a talisman, revealing, by a species of esoteric art, the presence of a contract. It would be ludicrous to suppose that businessmen couch their communications in the form of a catechism or reduce their negotiations to such a species of interrogatory as was formulated in the Roman *stipulatio*. The rules which the judges have elaborated from the premise of offer and acceptance are neither the rigid deductions of logic nor the inspiration of natural justice. They are only presumptions, drawn from experience, to be applied in so far as they serve the ultimate object of establishing the phenomena of agreement, and their application may be observed under two heads, (a) the fact of acceptance and (b) the communication of acceptance.

Decisions of the Public Service Staff Relations Board interpreting section 26 in the light of the general principles of contract law respecting offer and acceptance were cited: *Lafleur v. Treasury Board*, [1976] P.S.S.R.B., File 166-2-2413 (Simmons) and the *Friesen* decision (*supra*).

Counsel for the defendant argues that the general rules of contract law have no application in the area of Crown employment. He argues that they are "two separate universes of discourse". As I understand this argument, it is that historically, employees of the Crown were hired at pleasure; see: *Phillips v. The Queen*, [1977] 1 F.C. 756, at page 758 (T.D.); *deMercado v. The Queen et al.*, (T-2588-83, Cattanaich J., judgment dated March 19, 1984, T.D., not reported); *Canadian Air Traffic Control Association v. The Queen*, [1985] 2 F.C. 84 (C.A.); *Evans v. Canada (Government of)* (1986), 4 F.T.R. 247 (T.D.). Counsel relies particularly on the *Canadian Air Traffic Control Association* case and the comments of Mr. Justice Marceau at pages 102-103:

... the issue cannot be resolved in the public sector on the same terms as in the private sector. Collective bargaining with

mais ne l'a pas envoyé ou n'en a pas autrement communiqué la teneur à l'employé, ne peut être réputé avoir accepté sa démission. Un parallèle est établi avec les règles régissant le droit des obligations. Je cite un extrait de l'ouvrage de Cheshire and Fifoot intitulé *Law of Contract* (10^e éd., 1981), à la page 32:

[TRADUCTION] La preuve d'une offre de s'engager légalement à des conditions précises doit être suivie du dépôt d'une preuve permettant aux tribunaux de déduire que le destinataire avait l'intention d'accepter cette offre. Il faut insister pour dire que l'expression «offre et acceptation», même si elle a été consacrée par les tribunaux depuis un siècle et demi, ne doit pas être utilisée comme un talisman, révélant, par une espèce de code secret, l'existence d'un contrat. Il serait ridicule de présumer que les hommes d'affaires rédigent leurs communications comme un crédo ou réduisent leurs négociations à des espèces d'interrogatoires formulés comme l'était la *stipulatio* chez les Romains. Les règles que les juges ont élaborées en s'inspirant des principes de l'offre et de l'acceptation ne sont ni de la logique rigide ni une inspiration émanant de la justice naturelle. Elles ne sont que des présomptions, tirées de l'expérience, qui seront appliquées en autant qu'elles servent ultimement à établir le phénomène d'entente et l'application de ces règles peut être observée sous deux angles, a) le fait de l'acceptation et b) la communication de l'acceptation.

On a cité des décisions de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, *Lafleur c. Le Conseil du Trésor*, [1976] C.R.T.F.P., dossier n° 166-2-2413 (Simmons) et *Friesen* (déjà citée), qui ont interprété l'article 26 à la lumière des principes généraux du droit des obligations concernant l'offre et l'acceptation.

Le procureur des défendeurs affirme que les règles générales du droit des obligations ne sont pas applicables à l'emploi dans la Fonction publique. Il ajoute qu'il s'agit de [TRADUCTION] «deux mondes à part». Si je comprends bien cet argument, c'est que historiquement, les employés de la Couronne étaient engagés à titre amovible; voir les décisions *Phillips c. La Reine*, [1977] 1 C.F. 756, à la page 758 (1^{re} inst.); *deMercado c. La Reine et autre*, (N° du greffe T-2588-83, juge Cattanaich, jugement en date du 19 mars 1984, 1^{re} inst., non publié); *Association canadienne du contrôle du trafic aérien c. La Reine*, [1985] 2 C.F. 84 (C.A.); *Evans c. Canada (gouvernement du)* (1986), 4 F.T.R. 247 (1^{re} inst.). Le procureur se fonde principalement sur l'arrêt *Association canadienne du contrôle du trafic aérien* et sur les commentaires du juge Marceau aux pages 102 et 103:

... la difficulté ne saurait se résoudre dans le secteur public de la même façon que dans le secteur privé. Dans le secteur privé,

respect to employer-employee relations in the private sector is, of course, basically governed by statute law, but provincial labour relations legislation does not cover every aspect and leaves room for the introduction of superadded elements which will carry necessarily the application of common law rules . . . One may easily understand, therefore, that the consideration of the issue we are concerned with has always resolved [*sic*], in the private sector, around notions of representation of agency, of privity of contract, and has been seen as bringing into play mainly the rules of construction of agreement. In the federal public sector, on the contrary, the legislation, as I read it, simply does not allow the introduction of such superadded elements, the position and role of the parties to the collective bargaining, the authority they both have and the binding effect of their agreement being all established exclusively and peremptorily by statute. If this is the case, and it seems to me clearly that it is, it would be inappropriate to seek a solution to the issue, when a Federal Public Service collective agreement is involved, by having recourse to the common law doctrines of agency, of representation, or of privity of contract, and by reducing it to a question of intention of the parties. The solution, if not spelled out, can only be inferred from the principles adopted by the legislation and with sole regard to the scheme established by Parliament.

The principle that in the absence of statutory provision to the contrary a civil servant is appointed at pleasure, is expressly preserved by section 24 of the *Public Service Employment Act*. This principle, it is argued carries with it the rule that termination of a civil servant's tenure can only occur with the consent of the Crown. From that, it is argued that the duty to ascertain whether a resignation has been accepted rests with the employee and there is no requirement that the deputy head communicate his or her acceptance of a resignation to the employee.

I have difficulty with this argument. I simply do not see the relevance of the historically antecedent rules respecting the appointment at pleasure of Crown servants (even as codified by section 24). Three of the cases cited, respecting the inability of a Crown servant to terminate his or her employment, deal with members of the military: *Reg. v. Cuming* (1887), 19 Q. B. D. 13; *Marks v. The Commonwealth* (1964), 111 C.L.R. 549 (Aust. H.C.); *O'Day v. The Commonwealth* (1964), 111 C.L.R. 599 (Aust. H.C.). This is an entirely different situation from that of civil servants in general. What is more, I do not see that the position of a civil servant, when it comes to the capacity to resign, is much different from that of an employee of any private sector employer. In the case of a private sector employee, the contract of employment is terminated by mutual agreement (see,

la négociation collective en ce qui concerne les rapports employeurs-employés est évidemment régie, pour l'essentiel, par le droit statutaire, mais les lois provinciales en matière de relations de travail ne couvrent pas tous les aspects et laissent place pour l'addition d'éléments qui impliquent nécessairement l'application des règles de droit commun . . . Il n'est donc pas surprenant que, dans le secteur privé, la question qui nous intéresse ait toujours été examinée à la lumière des notions de représentation, de mandat, de lien contractuel et traitée comme faisant surtout intervenir les règles d'interprétation des conventions. Au contraire, dans le secteur public fédéral, les lois, telles que je les comprends, ne permettent tout simplement pas l'adjonction de tels éléments additionnels, le statut et le rôle des parties à la négociation collective, leur autorité respective et le caractère exécutoire de leur accord étant déterminés de façon exclusive et péremptoire par la loi. Si tel est le cas, et il me semble bien que ce l'est, il ne serait pas approprié, lorsqu'il s'agit d'une convention collective mettant en cause la Fonction publique fédérale, d'avoir recours aux notions de mandat, de représentation ou de lien contractuel de la *common law* et de s'en remettre à la seule intention des parties. La solution, si elle n'a pas été expressément prévue, ne peut être déduite que des principes adoptés par la législation et en fonction uniquement du régime établi par le Parlement.

L'article 24 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* maintient expressément le principe voulant qu'en l'absence de dispositions législatives à l'effet contraire, un fonctionnaire est nommé à titre amovible. On affirme que ce principe implique la règle selon laquelle la charge d'un fonctionnaire ne peut prendre fin qu'avec le consentement de la Couronne. Il s'ensuit, dit-on, que l'obligation de vérifier si une démission a été acceptée incombe à l'employé et qu'il n'existe aucune obligation pour le sous-chef de communiquer son acceptation de la démission à l'employé.

J'accepte difficilement cet argument. Je ne vois tout simplement pas la pertinence des règles historiques concernant la nomination des fonctionnaires à titre amovible (même si elles sont codifiées à l'article 24). Trois des décisions citées concernant l'incapacité d'un fonctionnaire de quitter son emploi mettent en cause des membres des forces armées; ce sont les arrêts *Reg. v. Cuming* (1887), 19 Q. B. D. 13; *Marks v. The Commonwealth* (1964), 111 C.L.R. 549 (Aust. H.C.); *O'Day v. The Commonwealth* (1964), 111 C.L.R. 599 (Aust. H.C.). Il s'agit d'une situation tout à fait différente de celle des fonctionnaires en général. Qui plus est, je ne vois pas en quoi la situation d'un fonctionnaire, quant à sa capacité à démissionner, peut être différente de celle d'un employé du secteur privé. Dans ce dernier cas, le contrat de travail prend fin par accord mutuel (voir Christie,

Christie, Innis M., *Employment Law in Canada*, 1980, at page 323), but there is no termination of the employment relationship until the employer accepts the employee's tendered resignation. As a practical matter, of course, when an employee refuses to return to work (and will not be required to do so by the courts ordering specific performance) the employer is effectively forced to accept the resignation. It is not likely that an employer, neither private sector nor the Crown, would continue to pay an individual who refuses to come to work.

With respect to the other cases (especially the *Canadian Air Traffic Control Association* case), I take them to say no more than that when there is a statutory code set out, the text of that code governs. I do not take those decisions as saying that the ordinary principles of contract law have nothing to say about the interpretation of the terms under which civil servants are employed pursuant to the *Public Service Employment Act*. Consequently, the Public Service Staff Relations Board cases which were cited were not incorrect in looking to the general principles of contract law for guidance. Those decisions held that in determining whether an individual had resigned, it was necessary to ascertain whether there has been, in fact, a real intention to do so (as opposed, for example, to being "persuaded" by a superior to take such action).

As I understand counsel for the defendants' argument, it is that given section 26 of the *Public Service Employment Act* and its historical antecedents, the word "accepts" in the section must be interpreted in a very strict sense. In this regard, reference was made to *Flanagan (H.) v. The Queen et al.*, [1987] 2 C.T.C. 167, where the Federal Court of Appeal held that "sending" (in the *Income Tax Act*) did not carry with it a requirement of "receipt". Reference is also made to the definition of the word "accept" found in *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*. The definition in question equates "accept" with "to receive". I notice, however, that one of the other definitions of "accept" found in this definition in Webster's Dictionary is:

accept . . . to make a favorable response to <~ an offer>

Innis M., *Employment Law in Canada*, 1980 à la page 323), mais il n'y a pas de cessation d'emploi avant que l'employeur n'accepte la démission donnée par l'employé. En pratique, bien sûr, lorsqu'un employé refuse de retourner au travail (et n'est pas forcé de le faire par une ordonnance des tribunaux portant exécution intégrale du contrat), l'employeur est dans les faits obligé d'accepter sa démission. Il est peu probable qu'un employeur, que ce soit le secteur privé ou la Couronne, continue de payer un employé qui refuse de se rendre au travail.

Quant aux autres décisions (particulièrement celle de l'*Association canadienne du contrôle du trafic aérien*), je pense que tout ce qu'elles disent c'est que lorsqu'il existe un code écrit, c'est le texte de ce code qui prévaut. Ces décisions ne disent pas, selon moi, que les principes généraux du droit des obligations ne peuvent pas servir à interpréter les conditions d'emploi des fonctionnaires engagés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Par conséquent, les décisions de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique citées en l'espèce n'ont pas eu tort d'utiliser comme guide les principes généraux du droit des obligations. Dans ces décisions, on a jugé que, pour déterminer si une personne a démissionné, il faut s'assurer qu'elle avait véritablement l'intention de le faire (contrairement par exemple, à la situation où elle aurait été «incitée» par un supérieur à poser un tel geste).

Si je comprends bien l'argument du procureur des défendeurs, l'article 26 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et son historique nous obligent à interpréter le mot «accepte» figurant à cet article d'une manière très stricte. À cet égard, il cite l'arrêt *Flanagan (H.) c. La Reine et autre*, [1987] 2 C.T.C. 167 dans lequel la Cour d'appel fédérale a jugé que «l'envoi» (utilisé dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*) ne comportait pas une obligation de «réception». Il mentionne aussi la définition du mot «accept» (accepte) dans le *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*. Cette définition assimile «accept» (accepte) à «to receive» (recevoir). Je note toutefois une autre définition du mot «accept» (accepte) dans le *Webster's Dictionary*:

[TRADUCTION] accepte . . . donner une réponse favorable à <~ une offre>

A response would certainly carry with it a requirement of communication to the opposite party.

Counsel for the plaintiff's argument is that communication of an acceptance is required and that in this case, it did not occur because: (1) there was no actual communication to the plaintiff prior to her revocation of the resignation; (2) there was no constructive communication of the acceptance to her because she had not made the Post Office her agent for the purpose of receiving the acceptance (she had used a courier service to send both her letter of resignation and her letter of revocation). A discussion of the jurisprudence concerning means of communication for offers and acceptances can be found in Waddams, *The Law of Contracts* (2d ed., 1984), at pages 68-70, 75-79, and in Cheshire and Fifoot's *Law of Contract*, (10th ed., 1981), at pages 41-49.

I return then, to the issues in this case: what constitutes acceptance ("accepts") for the purposes of section 26 of the *Public Service Employment Act*; did it occur on the facts of this case, prior to the revocation of the resignation by the plaintiff. In my view, accepting an employee's resignation requires more than simply signing a writing to that effect. I do not think I need to deal, however, with the issue of exactly at what point a deputy head will have been held to have "accepted" a resignation, in all cases, or what kind of "communication" of an acceptance is required. Suffice it to say, I do not think the employee need actually receive notice of the acceptance before it becomes effective. That is not necessary under the ordinary rules of offer and acceptance in contract law and it would seem to me to do violence to the wording of section 26 of the *Public Service Employment Act*. That wording speaks of "accepts in writing"; it does not say "communicated to the employee".

In the present case, an acceptance in writing was signed by the deputy head and it was delivered to the Post Office before the revocation was received. Thus, the letter of acceptance had been signed by the deputy head, and effectively put out of his power to countermand, before the letter of revocation was received. In such circumstances, I think acceptance of the plaintiff's resignation

Une réponse impliquerait certainement l'obligation de la communiquer à l'autre partie.

Le procureur de la demanderesse prétend qu'il doit y avoir communication de l'acceptation et qu'en l'espèce, elle n'a pas eu lieu parce que (1) il n'y a eu aucune communication réelle à la demanderesse avant qu'elle ne retire sa démission; (2) il n'y a eu aucune communication implicite de l'acceptation car la demanderesse n'a pas fait appel au bureau de poste comme mandataire pour recevoir ladite acceptation (elle a utilisé un service de messagerie pour envoyer sa lettre de démission et sa lettre de révocation). La jurisprudence relative au mode de communication des offres et acceptations est examinée dans Waddams, *The Law of Contracts* (2^e éd., 1984), aux pages 68, 70 et 75 à 79 et dans *Law of Contract* de Cheshire and Fifoot (10^e éd., 1981), aux pages 41 à 49.

Je reviens donc aux questions en l'espèce: qu'est-ce qui constitue une acceptation («accepte») aux fins de l'article 26 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*; l'acceptation a-t-elle eu lieu, dans les faits, avant que la demanderesse ne révoque sa démission? À mon avis, l'acceptation de la démission d'un employé exige plus que la simple signature d'un écrit à cet effet. Je ne crois pas toutefois devoir me pencher sur la question de savoir à quel moment exactement le sous-chef est réputé avoir «accepté» dans tous les cas une démission, ni quelle doit être la nature de la «communication» de ladite acceptation. Pour tout dire, je ne crois pas que l'employé doive réellement recevoir un avis de l'acceptation avant que cette dernière ne soit en vigueur. La communication n'est pas nécessaire aux termes des règles générales de l'offre et de l'acceptation en droit des obligations et il me semble qu'une telle exigence irait à l'encontre du libellé de l'article 26 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. On dit «accepte par écrit», et non «communique à l'employé».

En l'espèce, une acceptation par écrit a été signée par le sous-chef et elle a été postée avant la réception de la révocation. Ainsi, la lettre d'acceptation a été signée par le sous-chef avant qu'il ne reçoive la lettre de révocation et elle ne pouvait plus être annulée par celui-ci. Dans ces circonstances, je crois que l'acceptation de la démission de la demanderesse a eu lieu avant que la lettre de révocation n'ait été reçue.

occurred before the letter of revocation was received.

Indeed, application of the common law rules respecting communication by post, would lead, in my view, to the same conclusion. In the circumstances of this case, (the geographical proximity of the parties) the use of the post and the use of a courier service are substantially equivalent means of communication. I do not think that the plaintiff's use of a courier service, should lead to an inference that that was the prescribed mode of communication to the exclusion of a response by post. It is highly unlikely that the plaintiff would have expected a response from the deputy head to have been sent by courier.

Conclusion

The question posed, pursuant to Rule 474 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663], is answered as follows:

The letter of Carrière dated April 3, 1985, constitutes an effective and binding acceptance of Streeting's letter of resignation dated March 29, 1985.

L'application des règles de la *common law* concernant la communication par voie postale mènerait, à mon avis, à la même conclusion. Dans les circonstances de l'espèce, (la proximité géographique des parties) l'utilisation de la poste et celle d'un service de messagerie sont des moyens de communication essentiellement équivalents. Je ne crois pas que l'utilisation d'un service de messagerie par la demanderesse permet de déduire qu'il s'agissait du mode de communication obligatoire excluant l'envoi d'une réponse par la poste. Il est très peu probable que la demanderesse se soit attendue à une réponse du sous-chef par messenger.

Conclusion

La réponse à la question posée conformément à la Règle 474 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] est la suivante:

La lettre de Carrière en date du 3 avril 1985 constitue une acceptation réelle et contraignante de la lettre de démission de Streeting en date du 29 mars 1985.