

T-84-88

T-84-88

Kenneth J. Payne (Applicant)

v.

Public Service Commission (Respondent)

INDEXED AS: PAYNE v. CANADA (PUBLIC SERVICE COMMISSION)

Trial Division, Reed J.—Ottawa, February 4, 1988.

Public service — Selection process — Public servant resigning to join Minister's staff — Under Public Service Employment Act, s. 37(3) having priority with respect to employment in public service when employment ceases regardless of whether Minister losing position — Mandamus granted requiring Commission to give applicant priority for appointment without competition.

Construction of statutes — Public Service Employment Act, s. 37(3) — Commission interpreting s. 37(3) together with s. 37(2) as requiring loss of employment by Ministerial staff due to Minister's loss of position for priority status — S. 37(3) referring neither to Minister ceasing to hold office, nor to s. 37(2) — Subsection stands alone unless expressly stated otherwise, or ambiguity, or clear indication of qualification by another subsection — Individuals entitled to rely on ordinary grammatical meaning of statutes — While administrative practice may be relevant to interpretation, must not contradict clear legislative text.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 37(2),(3),(4),(6).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Harel v. Dep. M. Rev. of Quebec, [1978] 1 S.C.R. 851.

REFERRED TO:

Vachon v. Canada Employment and Immigration Commission, [1985] 2 S.C.R. 417; 23 D.L.R. (4th) 641.

AUTHORS CITED

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, Cowansville, Qué.: Les Éditions Yvon Blais Inc., 1984.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Kenneth J. Payne (requérant)

c.

Commission de la Fonction publique (intimée)

RÉPERTORIÉ: PAYNE c. CANADA (COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE)

Division de première instance, juge Reed—Ottawa, 4 février 1988.

Fonction publique — Procédure de sélection — Démission d'un fonctionnaire pour rejoindre le personnel du ministre — L'art. 37(3) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique accorde priorité à un poste dans la Fonction publique lorsque l'employé perd son emploi, peu importe que le ministre perde ou non son poste — Mandamus rendu demandant à la Commission de donner au requérant la priorité pour une nomination sans concours.

Interprétation des lois — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, art. 37(3) — La Commission interprète ensemble les art. 37(3) et 37(2), exigeant, pour qu'il y ait priorité, que la perte d'emploi des membres du personnel du ministre soit due à la perte par le ministre de son poste — L'art. 37(3) ne mentionne ni que le ministre cesse d'occuper son poste, ni l'art. 37(2) — Le paragraphe est complet en lui-même, à moins qu'une réserve ne prévoie expressément le contraire, ou qu'il existe une ambiguïté ou une indication qu'il devait être qualifié par un autre paragraphe — Les gens doivent pouvoir se fier au sens grammatical usuel des lois — Quoique la pratique administrative soit parfois utile pour interpréter la loi, elle ne peut contredire un texte législatif clair.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 37(2),(3),(4),(6).

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Harel c. Sous-ministre du revenu du Québec, [1978] 1 R.C.S. 851.

DÉCISION CITÉE:

Vachon c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, [1985] 2 R.C.S. 417; 23 D.L.R. (4th) 641.

DOCTRINE

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, Cowansville (Qué.): Les Éditions Yvon Blais Inc., 1982.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

COUNSEL:

John P. Nelligan, Q.C. for applicant.
Brian J. Saunders for respondent.

SOLICITORS:

Nelligan/Power, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

REED J.: The issue in this case is very straightforward: the proper interpretation of subsection 37(3) of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32. That provision states:

37. ...

(3) A person who

(a) was an employee immediately before he became employed in the office of a Minister,

is entitled, for a period of one year from the day on which he ceases to be so employed, to be appointed without competition and, subject to section 30, in priority to all other persons, to a position in the Public Service for which in the opinion of the Commission he is qualified. [Underlining added.]

The Public Service Commission has interpreted this section as giving ministerial staff, who meet the requirements of subsection 37(3), priority only when they lose their employment as a result of their Minister losing his or her position.

Subsection 37(2) of the Act defines the termination of employment of ministerial staff when a Minister ceases to hold his or her position as a Minister. In these circumstances, ministerial staff will cease to be employed "thirty days after the person holding the position of ... Minister ceases to hold that position". The Public Service Commission's practice has been to link subsections 37(2) and 37(3) and thereby read into subsection 37(3) the requirement that it only applies to give a member of the ministerial staff priority with respect to employment in the public service when that individual has ceased to be employed as a result of the Minister losing or changing office.

AVOCATS:

John P. Nelligan, c.r. pour le requérant.
Brian J. Saunders pour l'intimée.

PROCUREURS:

Nelligan/Power, Ottawa, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

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

LE JUGE REED: La question dans cette affaire est très simple: quelle est l'interprétation à donner au paragraphe 37(3) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-32? La disposition se lit comme suit:

37. ...

(3) Quiconque

a) était un employé immédiatement avant de devenir employé dans le cabinet d'un ministre

a droit, pendant une période d'un an à compter de la date où il cesse d'être ainsi employé, d'être nommé sans concours et, sous réserve de l'article 30, en priorité absolue, à un poste de la Fonction publique pour lequel la Commission le juge qualifié. [C'est moi qui souligne.]

La Commission de la Fonction publique a interprété cet article comme donnant la priorité aux membres du personnel des ministres, qui satisfont aux exigences du paragraphe 37(3), seulement lorsqu'ils perdent leur emploi parce que le ministre perd son poste.

Le paragraphe 37(2) de la Loi établit que la cessation d'emploi du personnel des ministres survient lorsqu'un ministre cesse d'occuper son poste de ministre. Dans ces circonstances, le personnel des ministres cessera d'être employé «trente jours après que la personne qui occupe ce poste de ministre cesse de l'occuper». La Commission de la Fonction publique a pour politique de relier les paragraphes 37(2) et 37(3), et d'inclure ainsi dans le paragraphe 37(3) l'exigence qui s'applique seulement pour donner aux membres du personnel des ministres la priorité en ce qui concerne l'emploi dans la Fonction publique lorsque l'individu a cessé d'être employé parce que le ministre a perdu son poste ou a changé de ministère.

But that is not what subsection 37(3) says. The subsection is very clear; it refers only to the day on which the employee ceases to be employed. It makes no reference to the Minister ceasing to hold office. The interpretation adopted by the Commission involves the reading in of words that are not there. If Parliament had intended the section to have the operation for which the Commission argues, it is my view, the subsection would have been specifically drafted to so provide—either by a cross-reference in subsection 37(3) to subsection 37(2) or by some expanded wording of 37(3) itself. I note that the text by Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2d ed. Toronto: Butterworths, 1983, at page 142 states:

Each section (and each subsection) is a separate enactment, but often it is not self-contained . . .

In my view, it is an elementary principle of drafting that each subsection stands by itself unless there is a proviso expressly stating the contrary, or unless an ambiguity exists or a clear indication that the subsection was intended to be qualified by another section or subsection. Subsection 37(3) contains no express proviso of the kind the Commission would read in; it is not ambiguous; there is no companion subsection which expressly limits its scope in the manner the Commission seeks to support.

The Commission argues that statutes are to be interpreted with their objects in mind and in their entire context: see Driedger (*supra*), at page 87 and *Vachon v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1985] 2 S.C.R. 417, at page 431; 23 D.L.R. (4th) 641, at page 652. The Commission argues that section 37 (i.e. subsections 37(3), (4) and (6)) provide for certain limited exceptions to the merit principle which the *Public Service Employment Act* is designed to establish. Therefore, it is argued, they should be given a narrow interpretation and restricted so as to operate only when the individuals to whom they apply have lost their employment involuntarily as a result of the Minister, for whom they have been working, ceasing to hold office. This policy may be a very laudable one. Unfortunately, it is not what subsection 37(3) of the Act says.

The principle that statutes must be interpreted in their ordinary grammatical meaning when it is

Mais ce n'est pas ce que dit le paragraphe 37(3). Le paragraphe est très clair; il parle uniquement de la date où cet employé cesse d'être employé. Il ne mentionne pas que le ministre cesse d'occuper son poste. L'interprétation adoptée par la Commission inclut des mots qui ne sont pas là. Si le Parlement avait eu l'intention de donner à l'article l'effet que la Commission prétend qu'il a, le paragraphe aurait été, à mon avis, expressément rédigé dans ce sens, soit par un renvoi réciproque du paragraphe 37(3) au paragraphe 37(2) soit une formulation plus large du paragraphe 37(3) lui-même. Je relève le passage suivant à la page 142 de l'ouvrage de Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto: Butterworths, 1983:

[TRADUCTION] Chaque article (et chaque paragraphe) est une disposition séparée, mais souvent il n'est pas indépendant . . .

À mon avis, l'un des principes élémentaires de la rédaction veut que chaque paragraphe soit complet en lui-même, à moins qu'une réserve ne prévoie expressément le contraire, ou qu'il existe une ambiguïté ou une indication précise que le paragraphe était destiné à être qualifié par un autre article ou paragraphe. Le paragraphe 37(3) ne contient aucune réserve du genre de celle que la Commission y voit; il n'est pas ambigu; il n'existe aucun paragraphe connexe qui limite expressément sa portée comme le veut la Commission.

La Commission soutient que les statuts doivent être interprétés en tenant compte de leurs objets et de tout leur contexte: voir Driedger (ouvrage précité) à la page 87 et l'affaire *Vachon c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1985] 2 R.C.S. 417, à la page 431; 23 D.L.R. (4th) 641, à la page 652. La Commission affirme que l'article 37 (plus précisément les paragraphes 37(3), (4) et (6)) prévoient certaines exceptions limitées au principe du mérite que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* vise à établir. Par conséquent, affirme-t-on, ils doivent être interprétés de façon étroite et restrictive pour prendre effet seulement lorsque les individus auxquels ils s'appliquent ont perdu leur emploi involontairement parce que le ministre, pour lequel ils travaillaient, a cessé d'occuper son poste. Cette politique est peut-être très louable, mais ce n'est pas ce que dit le paragraphe 37(3) de la Loi.

Le principe selon lequel les lois doivent être interprétées suivant leur sens grammatical usuel

possible to do so, is based on the concern that individuals should be entitled to rely on their wording when read in this fashion. The facts in this case are a good example of the reason behind this principle. Mr. Payne worked as a public servant from 1979 to 1986. He was then asked to work for the Minister of State for the Canadian Wheat Board, as Chief of Staff. At that time, he was working as a financial officer with the public service. He made enquiries as to his public service employment status should he take the ministerial staff position. He was informed that he would not be granted a leave of absence to work in a minister's office. He was informed that his rights would be governed by section 37 of the *Public Service Employment Act*. The relevant part of the memorandum sent to him states:

Should Leave of Absence not be granted or should you so wish, you may as an alternative, resign from the Public Service. You would then be subject to the provisions of section 37 of the Public Service Employment Act which deals with Ministers' staffs.

A subsequent letter sent to him as a result of enquiries for further information, stated:

In reply to your questions regarding certain benefits such as GSMIP, superannuation, dental plan, etc., it is my understanding that as a member of a Minister's exempt staff you maintain all these benefits. Additional information can be obtained from the Personnel Services at Agriculture Canada.

Since we have no record of a Leave of Absence having been approved by Employment and Immigration Canada, an eventual return to the Public Service would be in accordance with Section 37 of the Public Service Employment Act. I understand that you have a copy of that particular legislation and that you are, therefore, aware of your relevant rights.

An individual reading section 37 would not find the limitation to subsection 37(3) which the Commission seeks to read into it. Mr. Payne resigned from the civil service in reliance on subsection 37(3). His affidavit material so indicates. A reading of that subsection would not lead one to expect that priority status by way of a transfer back into the civil service would only be given if the employee stayed as a member of the ministerial staff beyond the date of the Minister himself ceasing to hold office.

Counsel for the Commission argues that administrative practice will sometimes be relevant

s'il est possible de le faire, est basé sur l'idée que les gens devraient pouvoir se fier à leur libellé lorsqu'ils sont lus de cette façon. Les faits dans cette affaire illustrent bien le motif qui sous-tend ce principe. Monsieur Payne a travaillé comme fonctionnaire de 1979 à 1986. On lui a ensuite demandé de travailler pour le ministre d'État à la Commission canadienne du blé, à titre de chef de cabinet. À ce moment-là, il travaillait comme agent des services financiers à la fonction publique. Il s'est renseigné sur son statut d'employé de la fonction publique s'il acceptait le poste de membre du personnel des ministres. On lui a répondu qu'on ne lui accorderait pas de congé pour travailler au bureau d'un ministre. On l'a avisé que ses droits seraient régis par l'article 37 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. La partie pertinente de la note de service qu'il a reçue se lit comme suit:

[TRADUCTION] Si vous n'obtenez pas de congé ou si vous le désirez, vous pouvez également démissionner de la Fonction publique. Vous serez alors assujetti aux dispositions de l'article 37 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, qui traite du personnel des ministres.

Ayant demandé de plus amples renseignements, il a reçu une autre lettre, qui se lisait comme suit:

[TRADUCTION] En réponse à vos questions concernant certains avantages comme le régime d'assurance collective chirurgicale-médicale, la pension de retraite, le régime de soins dentaires, etc., je crois qu'à titre de membre du personnel exempt du ministre vous conservez tous ces avantages. Vous pouvez obtenir de plus amples renseignements auprès des Services du personnel d'Agriculture Canada.

Puisque nous n'avons aucune indication qu'un congé a été approuvé par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, un retour possible à la Fonction publique serait conforme à l'article 37 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Je crois savoir que vous avez une copie de cette Loi et que vous connaissez donc vos droits.

En lisant l'article 37, une personne ne percevrait pas la restriction au paragraphe 37(3) que la Commission cherche à y voir. M. Payne a démissionné de la fonction publique en se fondant sur le paragraphe 37(3). C'est ce qu'indiquait le contenu de son affidavit. Une lecture de ce paragraphe ne porterait pas à croire qu'un statut prioritaire au moyen d'un retour à la fonction publique ne serait accordé que si l'employé restait à titre de membre du personnel du ministre après la date où le ministre lui-même cesse d'occuper son poste.

L'avocat de la Commission soutient que la pratique administrative est parfois utile pour interpréter

to the interpretation of legislation: *Harel v. Dep. M. Rev. of Quebec*, [1978] 1 S.C.R. 851, at page 859; Côté, Pierre-André, *The Interpretation of Legislation in Canada*, Cowansville (Qué.): Les Éditions Yvon Blais Inc., 1984 at pages 446-448. That may very well be true but as was said by Mr. Justice de Grandpré in the *Harel* case (*supra*), at page 859, an administrative interpretation cannot be allowed to contradict a clear legislative text. In the present case the legislative text is clear; the administrative policy is not in accord with that text.

For the reasons given, an order in the nature of *mandamus* will issue requiring the respondent to give the applicant priority for appointment without competition in accordance with subsection 37(3) of the *Public Service Employment Act*.

ter la loi: *Harel c. Sous-ministre du revenu du Québec*, [1978] 1 R.C.S. 851, à la page 859; Côté, Pierre-André, *Interprétation des lois*, Cowansville (Qué.): Les Éditions Yvon Blais Inc., 1982, aux pages 493 à 496. C'est peut-être vrai mais, comme le déclare le juge de Grandpré dans l'affaire *Harel* (précitée) à la page 859, on ne peut permettre qu'une interprétation administrative contredise un texte législatif clair. Dans la présente affaire, le texte législatif est clair; la politique administrative n'est pas en accord avec ce texte.

Pour les motifs énumérés ci-haut, une ordonnance du type d'un bref de *mandamus* sera rendue pour demander à l'intimée de donner au requérant la priorité pour une nomination sans concours conformément au paragraphe 37(3) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.