

T-762-77

T-762-77

Michel Ouimet (Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, October 5 and 25, 1977.

Jurisdiction — Public Service — Public Service Employment Regulations, SOR/67-129, s. 30(2) — Probationary period of employee extended, under s. 30(2) of the Regulations, beyond period required in Regulations — Employee rejected during extension of probationary period — Whether or not s. 30(2) is ultra vires — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, ss. 6, 28 — Public Service Employment Regulations, SOR/67-129, s. 30.

The Regional Director of the Canadian Penitentiary Service extended the plaintiff's probationary period of employment beyond the period stipulated in the *Public Service Employment Regulations* on the authority of section 30(2) of the Regulations. During this extension, plaintiff was notified of his rejection on probation. The Public Service Staff Relations Board, after it heard the plaintiff's grievance, concluded that it was without jurisdiction. The plaintiff seeks a declaration that section 30(2) of the *Public Service Employment Regulations* is *ultra vires*—the sole issue before the Court. The other declaratory relief sought follows automatically.

Held, the action is allowed. The Public Service Commission, by prescribing a probation period for a class of employees, has exhausted the authority conferred upon it by section 28(1) of the *Public Service Employment Act* and accordingly no authority remains to it which could be delegated to a deputy head under section 6(1) of the Act. In addition, the Commission itself cannot vary a period of probation between specific minima and maxima. The word "period" in section 28(1), without appropriate modification, must mean a fixed time and not a term at will. By fixing the probationary period at six months, a term certain, the Commission has exhausted its authority leaving nothing to delegate to a deputy head.

In re Royalite Oil Co. Ltd. and Tannas [1943] 2 W.W.R. 348, referred to; *R. v. Unemployment Insurance Commission, Ex parte Heggen* (1964) 41 D.L.R. (2d) 436, referred to. *Mersey Docks and Harbour Board v. Henderson Brothers* (1888) 13 App. Cas. 595, applied.

ACTION.

COUNSEL:

M. Wright, Q.C., for plaintiff.
L. S. Holland for defendant.

Michel Ouimet (Demandeur)

c.

a

La Reine (Défenderesse)

Division de première instance, le juge Cattanach—Ottawa, les 5 et 25 octobre 1977.

Compétence — Fonction publique — Article 30(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, DORS/67-129 — Période de stage de l'employé prolongée, en vertu de l'art. 30(2) du Règlement, au-delà de la période prescrite par le Règlement — Renvoi de l'employé en période de prolongation de stage — L'art. 30(2) est-il ultra vires? — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-32, art. 6, 28 — Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, DORS/67-129, art. 30.

Le directeur régional du Service canadien des pénitenciers a prolongé, en vertu de l'article 30(2) du *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique*, la période de stage de l'employé au-delà de la période prescrite par le Règlement. Le demandeur a été informé de son renvoi pendant la période de prolongation de son stage. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique, après avoir entendu le grief du demandeur, a conclu qu'elle n'avait pas compétence. Le demandeur cherche à obtenir un jugement qui déclarerait que l'article 30(2) du *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique* est *ultra vires*. C'est le seul point litigieux dont la Cour est saisie. Le second jugement déclaratoire demandé suivra automatiquement.

Arrêt: l'action est accueillie. La Commission de la Fonction publique, en prescrivant une période de stage pour une classe d'employés, a épuisé les pouvoirs que lui accorde l'article 28(1) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et, par conséquent, il ne lui reste aucun pouvoir à déléguer à un sous-chef en vertu de l'article 6(1) de la Loi. De plus, la Commission ne peut elle-même modifier la période de stage entre des limites minimales et maximales. Le mot «période» de l'article 28(1), sans modification appropriée, doit signifier un temps déterminé et non susceptible d'être prolongé. En établissant la période de stage à six mois, une durée définie, la Commission a épuisé ses pouvoirs ne laissant rien à déléguer à un sous-chef.

Arrêt mentionné: *In re Royalite Oil Co. Ltd. and Tannas* [1943] 2 W.W.R. 348; arrêt mentionné: *R. c. Unemployment Insurance Commission, Ex parte Heggen* (1964) 41 D.L.R. (2^e) 436. Arrêt appliqué: *Mersey Docks and Harbour Board c. Henderson Brothers* (1888) 13 App. Cas. 595.

ACTION.

AVOCATS:

j

M. Wright, c.r., pour le demandeur.
L. S. Holland pour la défenderesse.

SOLICITORS:

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady & Morin, Ottawa, for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

CATTANACH J.: Prior to the trial of this matter counsel for the parties reached an agreement as to facts upon the basis of which this action is to be tried.

That agreement dated at Ottawa on June 21, 1977 reads:

The parties hereto agree that the within action shall be tried on the basis of the following facts:

1. The Plaintiff resides in the City of Montreal in the Province of Quebec. At all times material to this action, he was an employee of the Canadian Penitentiary Service which is a part of the Ministry of the Solicitor-General.

2. An open competition was held by the Public Service Commission to fill a position of Agent de Sécurité in the Canadian Penitentiary Service. In this competition, the Plaintiff was held to be qualified for appointment.

3. By letter dated the 29th day of May, 1975 addressed by an agent of the Defendant to the Plaintiff, the Plaintiff was offered employment in the position of Agent de Sécurité as aforesaid, such employment to commence on the 9th day of June, 1975. A copy of the said letter dated the 29th day of May, 1975 is hereto attached as Document "A".

4. The Plaintiff was considered to be on probation from the 9th day of June, 1975 until the 8th day of December, 1975.

5. On the 8th day of December, 1975 an agent of the Defendant wrote a letter to the Plaintiff. The letter stated that the Plaintiff's probationary period was being extended for an additional period of six months expiring on the 9th day of June, 1976 and the said letter stated that the decision to make such extension was taken by virtue of Section 30(2) of the Public Service Employment Regulations. A copy of the said letter dated the 8th day of December, 1975 is hereto attached and marked as Document "B".

6. On the 11th day of March, 1976 a letter was written by the Regional Director of the Canadian Penitentiary Service notifying the Plaintiff that he had been rejected while on probation and that he would cease to be an employee on the 20th day of March, 1976. A copy of the said letter dated the 11th day of March, 1976 is attached as Document "C".

7. The Plaintiff filed a grievance on the 18th day of March, 1976 which, pursuant to the provisions of the Public Service Staff Relations Act, was referred to adjudication under Section 91(1)(b) thereof.

8. On the 8th day of September, 1976 the Plaintiff's grievance was heard by Edward B. Jolliffe, Esq., Q.C., Deputy Chairman of the Public Service Staff Relations Board. A written decision was rendered by him on the 15th day of September, 1976. The

PROCUREURS:

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady & Morin, Ottawa, pour le demandeur.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE CATTANACH: Avant l'audition de cette affaire, les avocats des parties se sont entendus sur les faits devant servir de base à cette action.

Voici le libellé de cet exposé conjoint signé à Ottawa, le 21 juin 1977:

[TRADUCTION] Les parties aux présentes conviennent que la présente action doit être jugée sur la base des faits suivants:

1. Le demandeur habite la ville de Montréal dans la province de Québec. A toutes les époques pertinentes à cette action, il était un employé du Service canadien des pénitenciers lequel relève du ministère du Solliciteur général.

2. La Commission de la Fonction publique a tenu un concours public pour combler un poste d'agent de sécurité dans le Service canadien des pénitenciers. Suite à ce concours on a considéré que le demandeur était qualifié pour la nomination.

3. Par lettre en date du 29 mai 1975 envoyée au demandeur par un employé de la défenderesse, on a offert au demandeur le poste d'agent de sécurité susmentionné, cet emploi devant commencer le 9 juin 1975. Une copie de ladite lettre en date du 29 mai 1975 est jointe aux présentes comme document «A».

4. On a considéré que le demandeur était en stage du 9 juin 1975 jusqu'au 8 décembre 1975.

5. Le 8 décembre 1975, un employé de la défenderesse a écrit une lettre au demandeur. La lettre déclarait que la période de stage du demandeur était prolongée d'une période additionnelle de six mois devant se terminer le 9 juin 1976 et ladite lettre portait que la décision de prolongation avait été prise en vertu de l'article 30(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique. Une copie de cette lettre en date du 8 décembre 1975 est jointe aux présentes et notée comme document «B».

6. Par lettre en date du 11 mars 1976, le directeur régional du Service canadien des pénitenciers a informé le demandeur qu'il était renvoyé pendant le stage et que ce renvoi devait entrer en vigueur le 20 mars 1976. Une copie de ladite lettre en date du 11 mars 1976 est jointe comme document «C».

7. Le 18 mars 1976, le demandeur a déposé un grief lequel a été renvoyé à l'arbitrage, en vertu de l'article 91(1)(b) de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

8. Le 8 septembre 1976, le grief du demandeur a été entendu par Edward B. Jolliffe, c.r., président suppléant de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Il a rendu une décision écrite le 15 septembre 1976. La version

French version of the Decision is hereto attached as Document "D" and the English version thereof is hereto attached as Document "E".

When the plaintiff entered the open competition referred to in paragraph 2 of the agreed statement of facts counsel for the parties agreed that he was not an employee in the Public Service. In fact he was an applicant from without the Public Service.

The letter dated May 29, 1975 referred to in paragraph 3 of the agreed statement of facts and annexed thereto as Document "A" was written in French to the plaintiff by an officer of the Department of the Solicitor General holding a responsible position in the Penitentiaries Branch.

In the initial paragraph the author of the letter advises the plaintiff that he is being offered a post in the Penitentiary Service by the Public Service Commission, the portions pertinent to this action I freely translate.

The fourth item in the second paragraph states that the "period of probation" is "six months, in accordance with the Public Service Employment Regulations".

The second last paragraph of the letter, Document "A", is to the effect that the plaintiff shall begin his duties on Monday, June 9, 1975 and that he must report at 8:30 a.m. at a specific place and address.

With respect to paragraph 4 of the agreed statement of facts it is stated in the first paragraph of a letter dated December 8, 1975 from the Regional Director to the plaintiff that the six-month probationary period established upon the plaintiff's appointment as a security guard would end on December 9, 1975.

In paragraph 5 of the agreed statement of facts reference is made to that letter dated December 8, 1975, which is annexed as Document "B", which continued to state that while the initial probationary period of six months from June 9, 1975 would end on December 9, 1975 the Regional Director (and again I freely translate) stated: "In the light of this information I have come to the decision to extend your probationary period by six months

française de la décision est jointe aux présentes comme document «D» et la version anglaise est jointe aux présentes comme document «E».

Lorsque le demandeur s'est présenté au concours public dont il est question au paragraphe 2 de l'exposé conjoint des faits, les avocats des parties ont admis qu'il n'était pas un employé de la Fonction publique. En fait il soumettait une demande d'emploi de l'extérieur de la Fonction publique.

La lettre en date du 29 mai 1975 qui est rédigée en français et dont il est question au paragraphe 3 de l'exposé conjoint des faits et jointe à l'exposé comme document «A» est adressée au demandeur par un fonctionnaire du ministère du Solliciteur général occupant un poste de direction dans le Service des pénitenciers.

Dans le premier paragraphe, l'auteur de la lettre informe le demandeur que la Commission de la Fonction publique lui offre un emploi dans le Service des pénitenciers.

Le quatrième titre du deuxième paragraphe énonce: «la période de stage: six (6) mois, selon le Règlement sur l'emploi dans la F. P.»

L'avant dernier paragraphe de la lettre, document «A», porte que le demandeur entrera en fonction le lundi 9 juin 1975 et qu'il doit se présenter à 8 h 30 à l'endroit et à l'adresse indiqués.

Au sujet du paragraphe 4 de l'exposé conjoint des faits il est déclaré au premier paragraphe d'une lettre en date du 8 décembre 1975, adressée au demandeur par le directeur régional, que la période de stage de six mois établie lors de la nomination du demandeur à titre d'agent de sécurité, se terminerait le 9 décembre 1975.

Au paragraphe 5 de l'exposé conjoint des faits on fait mention de cette lettre en date du 8 décembre 1975, qui est jointe comme document «B», où le directeur régional poursuit en disant que même si la période de stage initiale de six mois courant depuis le 9 juin 1975 doit se terminer le 9 décembre 1975: «A la lumière de ces informations, j'en suis venu à la décision de prolonger de six mois votre période de stage, c'est-à-dire jusqu'au 9 juin

that is to say until June 9, 1976. This decision is taken under section 30(2) of the Public Service Employment Regulations.”

Apparently two inmates of a penal institution escaped while under the surveillance of the plaintiff.

In paragraph 6 of the agreed statement of facts reference is made to a letter dated March 11, 1976, annexed as Document “C”, by which the Regional Director notified the plaintiff in the fourth paragraph to this effect:

(My free translation): “In the light of this information I have come to the decision to reject you from the Service during the probationary period for cause. The effective date for the termination of your employment has been fixed as March 20, 1976”.

The information referred to was a report by the plaintiff’s superior of unsatisfactory performance of his duties which also constituted the cause for his dismissal. In the next paragraph of his letter dated March 11, 1976, Document “C”, the Regional Director adds that:

This decision to reject (you) in the probationary period is taken in accordance with section 28(3) of the Public Service Employment Act.

It was agreed between counsel for the parties that the Regional Director was the proper person to initiate the extension of the plaintiff’s probationary period and the plaintiff’s ultimate dismissal for cause within the extended period, either as deputy head or the person authorized to act as deputy head in these respects, so that the validity of the actions taken by that officer are not challenged for this reason.

As recited in paragraphs 7 and 8 of the agreed statement of facts the plaintiff filed a grievance pursuant to the *Public Service Staff Relations Act* and that grievance was heard by Edward B. Jolliffe, Q.C., Deputy Chairman of the Public Service Staff Relations Board.

In a learned and very lucid decision dated September 15, 1976 Mr. Jolliffe concluded that the decision to terminate the plaintiff’s employment

1976. Cette décision est prise en vertu de l’article 30(2) du Règlement sur l’emploi dans la Fonction publique.»

^a Il semble que deux détenus d’un établissement pénitentiaire se sont évadés alors qu’ils étaient sous la surveillance du demandeur.

^b Au paragraphe 6 de l’exposé conjoint des faits on se réfère à une lettre en date du 11 mars 1976, jointe comme document «C», par laquelle le directeur régional donne au quatrième paragraphe l’avis suivant au demandeur:

^c «A la lumière de ces renseignements j’en suis venu à la décision de vous renvoyer du Service en période de stage pour cause. La date d’entrée en vigueur de votre cessation d’emploi a été fixée au 20 mars 1976».

^d Les renseignements dont il est question consistent en un rapport préparé par le surveillant du demandeur qui montre l’insatisfaction relative au travail accompli par le demandeur laquelle constitue également le motif de son renvoi. Au paragraphe suivant de cette lettre en date du 11 mars 1976, le document «C», le directeur régional ajoute: Cette décision de renvoi en période de stage est prise en vertu de l’article 28(3) de la Loi sur l’emploi dans la Fonction publique.

^e Les avocats des parties ont admis que le directeur régional était la personne pouvant recommander la prolongation du stage du demandeur et pouvant ultérieurement mettre fin à son emploi pour un motif déterminé pendant la période de stage soit à titre de sous-chef soit à titre de personne autorisée à agir comme sous-chef à cet égard, de sorte que la validité des mesures prises par ce fonctionnaire n’est pas attaquée pour cette raison.

^f Comme le relatent les paragraphes 7 et 8 de l’exposé conjoint des faits, le demandeur a déposé un grief en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et ce grief a été entendu par Edward B. Jolliffe, c.r., président suppléant de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

^g Dans une décision savante et très claire, en date du 15 septembre 1976, M. Jolliffe a conclu que la décision de mettre fin à l’emploi du demandeur n’a

was not taken for disciplinary reasons but rather that such decision was taken under section 28(3) of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32, and was a rejection of the plaintiff for cause during the probationary period from which it followed that he was without jurisdiction to hear the grievance.

Before Mr. Jolliffe it had been contended that section 30(2) of the *Public Service Employment Regulations*, SOR/67-129, was *ultra vires* and accordingly the deputy head has no power to extend a probationary period.

Mr. Jolliffe quite properly declined to consider the validity of section 30(2) of the Regulations which had been raised before him and he proceeded on the assumption that section 30(2) was *intra vires* and has the force of law.

There is overwhelming authority for Mr. Jolliffe proceeding as he did.

Whether regulations are *ultra vires* is for the courts to determine and not the tribunal. This proposition is so self-evident and so generally accepted that it rarely finds expression. Mr. Jolliffe was well aware of this proposition and gave expression to it in his decision as did G. M. Blackstock, K.C., Chairman of the Board of Public Utility Commissioners, when he said in *In re Royalite Oil Company Limited and Tannas* [1943] 2 W.W.R. 348 at page 352:

... the Board has no jurisdiction to make any finding as to the propriety or the legality of the regulations. The Board has merely had delegated to it certain duties to perform under an order-in-council. Whether the order-in-council is good or bad is no concern of the Board; it must take it as it finds it. The Court alone has the right to adjudicate on such matters and if the applicant questions either the validity or legality of the order-in-council it must do so in the proper forum.

In *Regina v. Unemployment Insurance Commission, Ex parte Heggen* (1964) 41 D.L.R. (2d) 436 Aikins J. said at page 442 that if the question: "Is Regulation 195(3) *ultra vires*?" were put to the Unemployment Insurance Commission "The Commission obviously lacks jurisdiction to deal with such question if put directly."

pas été prise pour des motifs disciplinaires, mais qu'il s'agissait plutôt d'une décision prise en vertu de l'article 28(3) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-32, qu'elle constituait un renvoi du demandeur pour un motif déterminé pendant la période de stage et que, par conséquent, il n'avait pas compétence pour entendre ce grief.

On a allégué devant M. Jolliffe, que l'article 30(2) du *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique*, DORS/67-129, est *ultra vires* et donc que le sous-chef n'avait pas le pouvoir de prolonger le stage.

M. Jolliffe a correctement refusé d'étudier la question de la validité de l'article 30(2) du Règlement qui avait été soulevée devant lui et il a procédé en prenant pour acquis que l'article 30(2) était *intra vires* et avait force de loi.

Une jurisprudence écrasante permettait à M. Jolliffe d'agir ainsi.

Il appartient aux cours et non à un tribunal administratif de décider du caractère *ultra vires* d'un règlement. Cette proposition est tellement évidente et généralement acceptée, qu'on l'énonce rarement. M. Jolliffe en connaissait bien l'existence et en a parlé dans sa décision tout comme G. M. Blackstock, c.r., président de la Board of Public Utility Commissioners l'a fait, lorsqu'il a dit dans *In re Royalite Oil Company Limited and Tannas* [1943] 2 W.W.R. 348, à la page 352:

[TRADUCTION] ... la Régie [Board] n'a pas le pouvoir de se prononcer sur l'à-propos ou la légalité du règlement. On a tout simplement délégué à la Régie certains devoirs qu'elle doit exécuter en vertu d'un décret du conseil. Il importe peu pour la Régie que le décret du conseil soit bon ou mauvais, elle ne peut le modifier. Seule la Cour a le droit de se prononcer sur de telles questions et si la requérante conteste soit la validité ou la légalité du décret du conseil, elle doit le faire devant le bon tribunal.

Dans *Regina c. Unemployment Insurance Commission, Ex parte Heggen* (1964) 41 D.L.R. (2^e) 436 le juge Aikins a dit à la page 442 que si on posait la question suivante à la Commission d'assurance-chômage: [TRADUCTION] «L'article 195(3) des Règlements est-il *ultra vires*?», «La Commission n'a manifestement pas compétence pour étudier cette question si on la lui pose directement.»

Mr. Jolliffe stated:

If the validity of section 30 of the *Public Service Employment Regulations* is in doubt, the question is for another jurisdiction.

I am completely in agreement with that statement and that statement was undoubtedly the inspiration of the present action.

In the statement of claim the plaintiff seeks declaratory relief as follows:

8. The Plaintiff, therefore, claims:

(a) A declaration that Section 30(2) of the Public Service Employment Regulations is *ultra vires*;

(b) A declaration that the Defendant had no authority to terminate the employment of the Plaintiff under the purported authority of Section 28(3) of the Public Service Employment Act;

(c) A declaration that the purported termination of the Plaintiff's employment by his Employer is null and void and of no effect whatsoever and that the Plaintiff still retains his status as an employee as if his employment had not been terminated;

The sole issue before me is whether section 30(2) of the *Public Service Employment Regulations* is *ultra vires*.

If I should decide that it is *ultra vires* then the plaintiff is entitled to the declaration sought in paragraph 8(a) of the statement of claim and the declarations sought in paragraphs 8(b) and 8(c) would follow automatically.

If I should decide that section 30(2) is *intra vires* then the plaintiff is entitled to none of the relief sought by him.

As I appreciate the submission by counsel for the plaintiff it is simply that section 30(2) of the Regulations is *ultra vires* because it is inconsistent with section 28 of the *Public Service Employment Act*.

Section 28 reads:

28. (1) An employee shall be considered to be on probation from the date of his appointment until the end of such period as the Commission may establish for any employee or class of employees.

(2) Where an appointment is made from within the Public Service, the deputy head may, if he considers it appropriate in any case, reduce or waive the probationary period.

(3) The deputy head may, at any time during the probationary period, give notice to the employee and to the Commission that he intends to reject the employee for cause at the end of such notice period as the Commission may establish for any employee or class of employees and, unless the Commission

M. Jolliffe a déclaré:

. . . il ne m'appartient pas de décider de la validité de l'article 30 du Règlement de la Loi sur l'emploi dans la Fonction Publique,

Je souscris entièrement à cette déclaration laquelle est, sans aucun doute, à l'origine de la présente action.

Dans sa déclaration, le demandeur cherche à obtenir le jugement déclaratoire suivant:

[TRADUCTION] 8. Le demandeur réclame donc:

a) Une déclaration portant que l'article 30(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique est *ultra vires*;

b) Une déclaration portant que la défenderesse n'avait pas le pouvoir de mettre fin à l'emploi du demandeur en se fondant sur l'article 28(3) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique;

c) Une déclaration portant que le congédiement du demandeur, que son employeur a voulu effectuer, est nul et de nul effet et que le demandeur conserve son statut d'employé comme si on n'avait pas mis fin à son emploi;

La seule question devant moi est celle de savoir si l'article 30(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique est *ultra vires*.

Si je conclus au caractère *ultra vires* alors, le demandeur a droit au jugement déclaratoire demandé au paragraphe 8a) de sa déclaration et les jugements déclaratoires demandés aux paragraphes 8b) et c) suivront automatiquement.

Si je conclus au caractère *intra vires* de l'article 30(2) alors, le demandeur n'aura droit à aucun des redressements qu'il demande.

Si je comprends bien, l'avocat du demandeur prétend simplement que l'article 30(2) du Règlement est *ultra vires* parce qu'il est incompatible avec l'article 28 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Voici le libellé de l'article 28:

28. (1) Un employé est considéré comme stagiaire depuis la date de sa nomination jusqu'au terme de la période que la Commission peut fixer pour tout employé ou classe d'employés.

(2) Si la personne nommée fait déjà partie de la Fonction publique, le sous-chef peut, s'il le juge opportun, dans un cas quelconque, réduire le stage ou en dispenser l'employé.

(3) A tout moment au cours du stage, le sous-chef peut prévenir l'employé qu'il se propose de le renvoyer, et donner à la Commission un avis de ce renvoi projeté, pour un motif déterminé, au terme du délai de préavis que la Commission peut fixer pour tout employé ou classe d'employés. À moins que

appoints the employee to another position in the Public Service before the end of the notice period applicable in the case of the employee, he ceases to be an employee at the end of that period.

I have not reproduced subsections (4) and (5) because they have no bearing upon the issue to be decided.

In Schedule A of the Regulations made by the Public Service Commission pursuant to the *Public Service Employment Act*, which are cited as the *Public Service Employment Regulations* and which Regulations also include section 30(2) presently being impugned, the Commission, by virtue of Schedule A, has fixed the plaintiff's probationary period as six months. It was agreed between counsel for the parties that the plaintiff was an employee in the Operational and Administrative Support Category which is item 2 under Column I of Schedule A and that the probationary period for that category, into which the plaintiff falls, is six months as listed under Column II.

Counsel for the plaintiff then reverts to section 28(1) and says that the Commission has established a probationary period of six months applicable to the category to which the plaintiff was appointed from which he concludes that because the Commission has fixed the probationary period, as it is entitled to do under section 28(1), there is nothing for the deputy head to do in this respect and he is not authorized by section 28 to tamper with a period of probation fixed by the Commission.

It was the contention of counsel for the plaintiff that the authority conferred upon the deputy head by section 28(2) is restricted to reducing or waiving the probationary period fixed by the Commission when the appointment is made from within the Public Service.

Because the plaintiff was appointed from without the Public Service then even that limited restriction upon the deputy head would not be applicable to the plaintiff.

The only significance attributable to this contention is that it may be illustrative of an overall legislative intent that a deputy head is only authorized to reduce or waive a period of probation fixed by the Commission in this one instance and it is not contemplated that a deputy head may extend a probationary period when fixed.

la Commission ne nomme l'employé à un autre poste dans la Fonction publique avant le terme du délai de préavis qui s'applique dans le cas de cet employé, celui-ci cesse d'être un employé au terme de cette période.

J'ometts les paragraphes (4) et (5) parce qu'ils n'ont aucune portée sur la question en litige.

Dans l'annexe A du Règlement établi par la Commission de la Fonction publique en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, que l'on désigne sous le nom de *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique* et qui comprend également l'article 30(2) maintenant sous attaque, la Commission a établi le stage du demandeur à six mois. Les avocats des parties ont admis que le demandeur était un employé faisant partie de la catégorie opérationnelle et administrative qui est le 2^e titre de la colonne I de l'annexe A et que la période de stage pour cette catégorie, qui comprend le demandeur, est de six mois tel qu'indiqué dans la colonne II.

L'avocat du demandeur revient ensuite à l'article 28(1) pour dire que la Commission a établi une période de stage de six mois applicable à la catégorie à laquelle le demandeur a été nommé, d'où il conclut que, puisque la Commission a fixé une période de stage, comme elle est autorisée à le faire en vertu de l'article 28(1), le sous-chef ne peut rien faire à cet égard et l'article 28 ne lui permet pas de modifier une période de stage fixée par la Commission.

L'avocat du demandeur prétend que le seul pouvoir accordé au sous-chef, par l'article 28(2), lorsque la personne nommée fait déjà partie de la Fonction publique, est de réduire le stage ou d'en dispenser l'employé.

Puisque le demandeur a été choisi hors des cadres de la Fonction publique, alors, même ce pouvoir restrictif accordé au sous-chef n'est pas applicable au demandeur.

Le seul sens que l'on puisse prêter à cette prétention est qu'elle illustre l'intention législative globale voulant qu'un sous-chef ne puisse que réduire le stage fixé par la Commission ou en dispenser l'employé dans ce seul cas et qu'il n'est pas prévu qu'un sous-chef puisse prolonger une période de stage lorsqu'elle est établie.

It was also the contention by the counsel for the plaintiff that by section 28(1) the authority to fix the probationary period is the exclusive purview of the Commission and therefore the principle of *delegatus non potest delegare* is applicable. However that argument has been effectively destroyed by counsel for the defendant who referred me to section 6(1) of the *Public Service Employment Act* which reads:

6. (1) The Commission may authorize a deputy head to exercise and perform, in such manner and subject to such terms and conditions as the Commission directs, any of the powers, functions and duties of the Commission under this Act, other than the powers, functions and duties of the Commission in relation to appeals under sections 21 and 31 and inquiries under section 32.

Section 28 is not included in section 6 as a section under which the powers conferred upon the Commission cannot be delegated.

Accordingly, in my opinion, the better contention advanced on behalf of the plaintiff is that to which I have referred above and that is that the Commission by acting as it did in fixing a probationary period of six months thereby exhausted the authority to do so leaving nothing to be delegated to the deputy head.

The powers, functions and duties conferred upon the Commission by section 28 which the Commission seeks to authorize the deputy head to perform and exercise is purported to be done by section 30 of the *Public Service Employment Regulations* which reads:

30. (1) The probationary period referred to in subsection (1) of section 28 of the Act for an employee who comes within a class or group mentioned in Column I of Schedule A is the period set out opposite that class or group in Column II of the said Schedule.

(2) The deputy head may extend the probationary period of an employee but the period of extension shall not exceed the period for that employee determined pursuant to subsection (1).

Subsection (1) of section 30 acknowledges that the probationary period for an employee, such as the plaintiff, is six months and that that period has been established by the Commission in Schedule A to the Regulations. A schedule to the Regulations is as much a part of the Regulations and as much an enactment as any other part of the Regulations.

L'avocat du demandeur prétend également qu'aux termes de l'article 28(1) le pouvoir d'établir la période de stage relève de la compétence exclusive de la Commission et donc que le principe *delegatus non potest delegare* s'applique. Cependant, cet argument a été effectivement réfuté par l'avocat de la défenderesse qui m'a référé à l'article 6(1) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, dont voici le libellé:

6. (1) La Commission peut autoriser un sous-chef à exercer, de la manière et aux conditions qu'elle fixe, tout pouvoir, fonction et devoir que la présente loi attribue à la Commission, sauf les pouvoirs, fonctions et devoirs que la Commission détient en ce qui concerne les appels prévus aux articles 21 et 31 et les enquêtes prévues à l'article 32.

L'article 28 n'est pas compris à l'article 6 comme un article en vertu duquel les pouvoirs conférés à la Commission ne peuvent être délégués.

Ainsi, à mon avis, la meilleure prétention soumise au nom du demandeur est celle à laquelle je me suis référé plus tôt soit, qu'en fixant à six mois la période de stage, la Commission a alors épuisé les pouvoirs de ce faire, ne laissant rien à déléguer au sous-chef.

C'est à l'article 30 du *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique* dont voici le libellé, que la Commission cherche à déléguer au sous-chef les pouvoirs, fonctions et obligations que lui accorde l'article 28:

30. (1) La période de stage mentionnée au paragraphe (1) de l'article 28 de la Loi pour un employé qui fait partie d'une classe ou d'un groupe mentionnés à la colonne I de l'Annexe A est la période indiquée en regard de cette classe ou de ce groupe dans la colonne II de ladite Annexe.

(2) Le sous-chef peut prolonger la période de stage d'un employé mais la période de prolongation ne doit pas dépasser la période déterminée pour cet employé en conformité du paragraphe (1).

Le paragraphe (1) de l'article 30 reconnaît que la période de stage pour un employé tel le demandeur est de six mois et que cette période a été établie par la Commission à l'annexe A du Règlement. L'annexe d'un règlement fait autant partie du Règlement et constitue autant un texte législatif que toute autre partie du Règlement.

Subsection (2) of section 30, which is the subsection impugned, authorizes the deputy head to extend a probationary period of an employee, but that cannot mean an employee appointed from within the Public Service because by section 28(2) of the Act a deputy head may only reduce or waive a period of probation, subject to the limitation that the period of extension shall not exceed the probationary period fixed under subsection (1), that is the period fixed by the Commission by Schedule A of the Regulations which has also been embodied in section 30 by reference.

What the Commission has sought to do by regulation is to fix a minimum probationary period of six months and to confer authority upon the deputy head to extend that period with the outside limit of permitting the deputy head to double the minimum probationary period fixed by the Commission.

The reason the Commission has done this is patently obvious. The Commission recognizes that the person best qualified to assess a probationary employee's capabilities is the deputy head and for the deputy head to do so may require a further period of time. I cannot refrain from interjecting that such authority may well redound to an employee's advantage in that if he does not measure up within a prescribed period of probation he is given an extended period, or second chance, to do so. The Commission seeks to leave the further period of time, above the minimum fixed, to the discretion of the deputy head but at the same time imposing a limitation on that time. There were several courses open to the Commission to achieve this end.

It could have fixed the probationary period at 12 months, rather than at six months as it did, which would coincide with the 12-month period to which the deputy head is permitted to extend the time. If that had been done it could not be disputed.

The Commission could have authorized the deputy head to fix the probationary period of an employee appointed from without the Public Service. If this had been done it could not be successfully disputed.

The Commission adopted neither of these extremes. Rather it sought to effect a compromise.

Le paragraphe (2) de l'article 30, qui est le paragraphe attaqué, permet au sous-chef de prolonger le stage d'un employé, mais cela ne peut signifier un employé qui, avant sa nomination, faisait déjà partie de la Fonction publique parce qu'en vertu de l'article 28(2) de la Loi, un sous-chef ne peut que réduire un stage ou en dispenser l'employé, à la condition que la période de prolongation n'excède pas la période de stage déterminée en vertu du paragraphe (1), soit la période qu'a fixée la Commission par l'annexe A du Règlement qui, par référence, a été incorporée à l'article 30.

Ce que la Commission a cherché à faire par règlement, est de fixer une période de stage minimale de six mois et de permettre au sous-chef de prolonger cette période de stage pour une période maximale de même durée que la période de stage minimale fixée par la Commission.

La raison pour laquelle la Commission a agi ainsi est manifeste. La Commission reconnaît que la personne la plus qualifiée pour évaluer les possibilités d'un employé en stage est le sous-chef et, pour ce faire, ce dernier peut avoir besoin d'un délai supplémentaire. Je ne peux m'empêcher de signaler que ce pouvoir peut très bien s'avérer à l'avantage de l'employé en ce sens que, s'il ne se montre pas à la hauteur de sa tâche pendant la période de stage prescrite, on lui donne une prolongation de stage ou une deuxième chance de le faire. La Commission cherche à laisser cette période de temps supplémentaire à la discrétion du sous-chef tout en fixant une limite à cette période. La Commission pouvait atteindre ce but de diverses façons.

Elle aurait pu fixer la période de stage à douze mois plutôt qu'à six comme elle l'a fait, ce qui correspondrait à la période de douze mois obtenue quand le sous-chef exerce son pouvoir de prolonger le stage. Une telle décision ne pourrait être contestée.

La Commission aurait pu permettre au sous-chef de fixer la période de stage d'un employé choisi hors des cadres de la Fonction publique. Une telle attitude serait à l'abri de toute attaque.

La Commission a évité ces deux extrêmes, en optant plutôt pour un compromis. Elle a fixé une

The Commission fixed a minimum period and authorized the deputy head to double that minimum period by virtue of section 30(2) of the Regulations.

If the Commission is itself authorized to fix a variable period of probation by fixing a minimum period and reserving unto itself the right to extend that period so fixed I should then think that the language of section 6(1) of the *Public Service Employment Act* is sufficiently broad to permit of the Commission delegating that authority to a deputy head, assuming that the authority to do this is vested in the Commission.

The first question which arises is, since the Commission may establish a probationary period "for any employee or class of employees", whether the Commission, having fixed a probationary period for a class of employees as it did in Schedule A to the Regulations, can then fix a probationary period of an employee falling within a class of employees for which a probationary period has been fixed.

If section 28(1) had included the words "or both", which it does not, after the words "any employee or class of employees" so as to read "any employee or class of employees or both" then there would be no doubt that the Commission could fix a probationary period for a class of employees and a different period, either greater or less, for an individual employee within the class for which a probationary period had been fixed generally—in short an exception to the generally applicable period.

Whether that same result follows from the language used in the section, that is "for any employee or class of employees" is dependent on the meaning to be ascribed to the word "or".

Normally the word "or" is disjunctive and the word "and" is conjunctive except the context in which either word is used may dictate otherwise.

It has frequently happened in cases on the construction of statutes where the courts have held the word "or" to mean "and" when the context makes that necessary meaning.

période minimale et a permis au sous-chef de doubler cette période en vertu de l'article 30(2) du Règlement.

^a Si la Commission peut elle-même fixer une période de stage variable en établissant une période minimale et en se réservant le droit de prolonger la période ainsi fixée, alors je crois que les termes de l'article 6(1) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* sont suffisamment larges pour permettre à la Commission de déléguer ce pouvoir à un sous-chef, en prenant pour acquis que la Commission a ce pouvoir.

^c Puisque la Commission a fixé une période de stage «pour tout employé ou classe d'employés», la première question est de savoir si, après avoir fixé une période de stage pour une classe d'employés comme elle l'a fait dans l'annexe A du Règlement, la Commission peut alors fixer une période de stage pour un employé qui entre dans la catégorie d'employés pour laquelle une période de stage a été fixée.

^e Si l'article 28(1) comprenait les mots «ou les deux», ce qui n'est pas le cas, après les mots «tout employé ou classe d'employés» pour qu'on y lise «tout employé ou classe d'employés ou les deux», il n'y aurait alors aucun doute que la Commission peut fixer une période de stage pour une classe d'employés et une période différente, soit plus grande soit plus courte, pour un employé, pris individuellement, qui appartient à la classe pour laquelle une période de stage a été fixée de façon générale—en bref, une exception à la période généralement applicable.

La question de savoir si l'expression «pour tout employé ou classe d'employés» utilisée dans cet article donne le même résultat, dépend de la signification que l'on prête au mot «ou».

Normalement le mot «ou» est disjonctif et le mot «et» est conjonctif sauf lorsque le contexte dans lequel l'un ou l'autre de ces mots est employé indique le contraire.

Dans des affaires portant sur l'interprétation des lois, les cours ont souvent prêté au mot «ou» la signification de «et» lorsque le contexte l'exigeait.

The leading authoritative statement is that of Lord Halsbury in *Mersey Docks and Harbour Board v. Henderson Brothers* (1888) 13 App. Cas. 595 where he said at page 603:

... I know no authority for such a proceeding [turning "or" into "and"] unless the context makes the necessary meaning of "or" "and," as in some instances it does; but I believe it is wholly unexampled so to read it when doing so will upon one construction entirely alter the meaning of the sentence, unless some other part of the same statute or the clear intention of it requires that to be done, as in the case of *Fowler v. Padget*. . . It may indeed be doubted whether some of the cases of turning "or" into "and" and vice versa have not gone to the extreme limit of interpretation. . . .

It has been the practice for many years within the Public Service and when the Public Service was the Civil Service, to fix a probationary period on appointment to or within that service and I assume this was done by virtue of section 28(1) of the *Public Service Employment Act* and Regulations thereunder and antecedent legislation and delegated legislation.

I am also conscious of the cardinal rule in the legal interpretation of statutes that where two interpretations are possible one leading to the result that the enactment is *intra vires* and the other to the result that the enactment is *ultra vires* the interpretation leading to the validity of the enactment is to be adopted. But this presupposes two different interpretations being equally possible.

With these considerations in mind I have examined the *Public Service Employment Act* with care to ascertain if this matter comes within the words used by Lord Halsbury in the *Mersey Docks* case (*supra*) where he said that "or" could be turned into "and" if the context made that meaning necessary.

I have been unable to discern any object or intention of the *Public Service Employment Act* as a whole or any other part of that Act which would justify looking beyond the language of section 28(1) and accordingly the language of that section must stand on its own in these respects.

That language, standing as it does, must be given its plain meaning which is that "or" as used therein is used in its disjunctive sense and not its conjunctive sense.

La déclaration qui fait le plus autorité est celle de lord Halsbury dans *Mersey Docks and Harbour Board c. Henderson Brothers* (1888) 13 App. Cas. 595 où il dit à la page 603:

a [TRADUCTION] . . . je ne connais aucun précédent qui permette une telle façon de procéder [de prêter à «ou» le sens de «et»], à moins que le contexte n'exige que «ou» ait le sens de «et», comme il le fait dans certains cas; mais je crois qu'il n'existe aucun exemple où on peut lui prêter ce sens lorsque par interprétation cela modifiera entièrement la signification de la phrase, à moins qu'une autre partie de la loi ou l'intention claire de celle-ci ne l'exige, comme dans l'affaire *Fowler c. Padget*. . . . On peut en fait se demander si certains arrêts qui ont accordé au mot «ou» le sens de «et» et vice versa ne se sont pas rendus aux limites extrêmes de l'interprétation. . . .

c Pendant plusieurs années dans la Fonction publique et dans le Service civil, son prédécesseur, la pratique était de fixer une période de stage lors d'une nomination dans un service ou au sein de celui-ci et je présume que cela était fait en vertu de d l'article 28(1) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et de son Règlement d'application, et des lois et règlements antérieurs.

e Je n'oublie pas la règle fondamentale d'interprétation des lois voulant que lorsque deux interprétations sont possibles, l'une reconnaissant le caractère *intra vires* de la Loi et l'autre son caractère *ultra vires*, l'interprétation qui dicte la validité de la Loi doit être adoptée. Mais cela présuppose f l'existence de deux interprétations différentes également possibles.

g En gardant à l'esprit ces observations, j'ai étudié attentivement la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* pour vérifier si cette affaire est couverte par les mots utilisés par lord Halsbury dans l'arrêt *Mersey Docks* (*supra*) lorsqu'il dit que l'on peut prêter au mot «ou» le sens de «et» si le contexte h l'exige.

i Je n'ai découvert aucun objet et aucune intention dans l'ensemble de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* ou dans une partie d'icelle, qui permettrait d'aller au-delà du langage de l'article 28(1) et, par conséquent, le langage de cet article dit bien ce qu'il dit à cet égard.

j Il faut donner à ce langage, tel qu'il se trouve, sa signification la plus claire c'est-à-dire qu'on y utilise le mot «ou» dans son sens disjonctif et non dans son sens conjonctif.

To do otherwise would be tantamount to concluding that a mistake had been made in section 28(1) by using “or” for the word “and” and I would, in effect, be correcting that mistake. In order to do so it must be clear from the context that such mistake was made and I can find no justification for so finding and Parliament must have meant precisely what it said.

This being so it follows that when the Commission opted to prescribe a probationary period for a class of employees as it did by making Schedule A to the *Public Service Employment Regulations* the Commission exercised the option available to it. The Commission in doing so deprived itself of the alternative authority to establish a probationary period for any employee.

The introduction of the adjective “any” before the word “employee” in the words of section 28(1) reading “for any employee or class of employees” does not detract from this conclusion. In my view “any employee” in the context means “any employee” other than an employee within a class for which a probationary period has been fixed. “Any” is the appropriate adjective since it is used in a qualitative sense in that it modifies any employee who may be appointed from without or from within the Public Service, thereby meaning an employee of any such sort otherwise there is no necessity to mention a class of employees.

I therefore conclude that the Commission, by prescribing a probation period for a class of employees, has exhausted the authority conferred upon it by section 28(1) of the *Public Service Employment Act* and accordingly no authority remains to it which could be delegated to a deputy head under section 6(1) of the Act.

I reach the same conclusion for yet another reason which is the determination of the question already mentioned and that question is whether the Commission itself can vary a period of probation between certain specific minima and maxima.

The critical words in section 28(1) of the *Public Service Employment Act* essential to answer the question so posed are “until the end of such period as the Commission may establish”.

Agir autrement équivaldrait à conclure qu'en utilisant le mot «ou» pour le mot «et» à l'article 28(1), on a commis une erreur, et, en fait, je corrigerais, cette erreur. Pour ce faire, il doit ressortir clairement du contexte qu'une telle erreur a été commise et je ne peux rien trouver pour justifier cette conclusion, et le Parlement a dû vouloir dire exactement ce qu'il a dit.

Ceci étant, il s'ensuit que lorsque la Commission a décidé de prescrire une période de stage pour une classe d'employés comme elle l'a fait dans l'annexe A du *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique*, la Commission a exercé l'option qu'elle avait. Ce faisant, elle a renoncé au pouvoir qu'elle avait d'établir une période de stage pour tout employé.

L'introduction de l'adjectif «tout» avant le mot «employé» dans l'expression «pour tout employé ou classe d'employés» de l'article 28(1) n'est pas incompatible avec cette conclusion. A mon avis, «tout employé», dans le contexte signifie «tout employé» autre qu'un employé faisant partie d'une classe pour laquelle une période de stage a été établie. Puisqu'il est utilisé dans un sens qualitatif, l'adjectif «tout» est approprié en ce qu'il modifie tout employé qui peut être choisi hors des cadres de la Fonction publique ou au sein de la Fonction publique, signifiant ainsi un employé de l'une ou l'autre espèce, puisqu'il n'est autrement pas nécessaire de mentionner une classe d'employés.

Je conclus donc qu'en prescrivant une période de stage pour une classe d'employés, la Commission a épuisé les pouvoirs que lui accorde l'article 28(1) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et que, par conséquent, il ne lui reste aucun pouvoir à déléguer à un sous-chef en vertu de l'article 6(1) de la Loi.

Je parviens à la même conclusion pour une toute autre raison, soit la réponse à la question déjà soulevée, de savoir si la Commission peut elle-même modifier la période de stage entre des limites minimales et maximales.

Les mots importants à l'article 28(1) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et essentiels pour répondre à la question ainsi posée sont «jusqu'au terme de la période que la Commission peut fixer».

The answer to the question is dependent on the meaning of the word "period" as used in this context.

As I appreciate that meaning it must be a course of time to run or a time of duration. That presupposes the element of certainty. I do not think that the word "period" in this context can mean an indefinite portion of time in some continuous process. The word "period", without appropriate modification, must mean a fixed time and one that is not subject to prolongation. It is a term certain and not a term at will and an employee engaged is entitled to know the terms of his employment.

With this in mind it seems clear to me, in the circumstances of this particular plaintiff, he was informed in the letter dated May 29, 1975, advising him of his appointment, Exhibit A to the agreed statement of facts, as well as giving particulars of the post, that the period of probation was "six months, in accordance with the Public Service Employment Regulations". That statement to me is one which would be understood by the recipient to be a categorical statement that his probationary period was six months. Of course, the words "in accordance with the Public Service Employment Regulations" are added but these additional words would convey to the recipient that the probationary period was six months because that was the period prescribed by the Regulations. No mention was made of the possibility of the probationary period being extended and if that was intended to be conveyed by the author in referring to the Regulations then the letter is ambiguous and must be construed adversely to the party who drafted the document. Furthermore in that letter the probationary period was categorically stated to end on December 9, 1975 which is six months from the date of the plaintiff's appointment.

I merely mention this circumstance in passing as illustrative of the statement of a fact by a responsible officer, acting as a deputy head, upon which the plaintiff acted but not as a basis for resolving this matter. I shall determine this matter upon the sole issue that was raised before me and that is whether section 30(2) of the *Public Service Employment Regulations* was within the competence of the Commission to make.

La réponse à cette question dépend de la signification du mot «période» utilisé dans ce contexte.

A mon avis, ce doit être un délai à courir ou la durée de ce délai. Cela présuppose un élément de certitude. Je ne crois pas que le mot «période» dans ce contexte puisse signifier une partie indéfinie de quelque chose qui se prolonge dans le temps. Le mot «période», sans modification appropriée, doit signifier un temps déterminé et non susceptible d'être prolongé. C'est un terme certain et non pas un terme discrétionnaire, et un employé embauché a droit de connaître les termes de son emploi.

En gardant cela à l'esprit, dans les circonstances qui ont entouré la présente affaire, il m'apparaît manifeste que, par lettre en date du 29 mai 1975, l'avisant de sa nomination, pièce A de l'exposé conjoint des faits, et lui donnant les détails de son emploi, le demandeur a été informé que la période de stage était de «six (6) mois, selon le Règlement sur l'emploi dans la F. P.» A mon avis, le destinataire d'une telle déclaration doit voir en celle-ci une affirmation catégorique que sa période de stage est de six mois. Bien sûr, les mots «selon le Règlement sur l'emploi dans la F. P.» sont ajoutés mais ces mots additionnels doivent amener le destinataire à penser que la période de stage est de six mois parce que telle est la période prescrite par le Règlement. On ne parle pas de la possibilité d'une prolongation de la période de stage et si, en mentionnant le Règlement, le signataire voulait rendre cette idée, alors, la lettre est ambiguë et doit être interprétée contre la partie qui l'a rédigée. De plus, cette lettre fixait catégoriquement la fin de la période de stage au 9 décembre 1975, ce qui est six mois de la date de la nomination du demandeur.

Je ne fais que signaler ce détail au passage, comme illustration de l'énoncé d'un fait par un fonctionnaire autorisé agissant en qualité de sous-chef sur lequel s'est fondé le demandeur pour agir, et non comme base de solution de cette affaire. Je déciderai de cette affaire sur la seule question qui a été soulevée devant moi, soit celle de savoir si la Commission était compétente pour établir l'article 30(2) du *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique*.

I therefore conclude that the Commission itself, in the absence of express authority to do so, cannot fix an uncertain period of probation or a period that is subject to prolongation during the course of a period fixed.

It follows from the conclusion that because the Commission itself cannot fix a variable period of probation it cannot delegate authority to do so to a deputy head.

The Commission by fixing the probationary period at six months in Schedule A to the *Public Service Employment Regulations*, which is a time certain and there is nothing in the Schedule to the contrary, has exhausted its authority leaving nothing to delegate to a deputy head.

For the twofold reasons expressed I conclude that section 30(2) of the *Public Service Employment Regulations* is *ultra vires* the Commission and that the plaintiff is entitled to the declaration sought in paragraph 8(a) of the statement of claim. The declarations sought in paragraphs 8(b) and (c) thereof follow as a matter of course.

The plaintiff is also entitled to his taxable costs.

Je conclus donc, qu'en l'absence d'un pouvoir exprès à cet effet, la Commission elle-même ne peut fixer une période de stage indéterminée ou susceptible d'être prolongée au cours d'une période déterminée.

Puisque la Commission ne peut elle-même établir une période de stage variable, elle ne peut donc déléguer ce pouvoir à un sous-chef.

En établissant, dans l'annexe A du *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique*, la période de stage à six mois, ce qui est un temps défini et l'annexe A ne comprend aucune disposition contraire, la Commission a exercé son pouvoir ne laissant rien à déléguer à un sous-chef.

Pour ce double motif je conclus que l'article 30(2) du *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique* est *ultra vires* de la Commission et que le demandeur a droit au jugement déclaratoire demandé au paragraphe 8a) de sa déclaration. Il va de soi que les jugements déclaratoires demandés aux paragraphes 8b) et c) de la déclaration suivent.

Le demandeur a également droit à ses frais taxables.