

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

26-16-CA
27-16-CA

B E T W E E N:

E N T R E :

THE CITY OF FREDERICTON

THE CITY OF FREDERICTON

INTENDED APPELLANT

APPELANTE ÉVENTUELLE

- and -

- et -

THE BOARD OF TRUSTEES OF THE SHARED
RISK PLAN FOR CUPE AND NON-
BARGAINING EMPLOYEES OF THE CITY OF
FREDERICTON

CONSEIL DES FIDUCIAIRES DU RÉGIME À
RISQUES PARTAGÉS DES EMPLOYÉS
MEMBRES DU SCFP ET DES SALARIÉS NON
SYNDIQUÉS DE THE CITY OF
FREDERICTON

INTENDED APPELLANT

APPELANT ÉVENTUEL

- and -

- et -

FREDERICTON POLICE ASSOCIATION,
LOCAL 911, UNITED BROTHERHOOD OF
CARPENTERS AND JOINERS OF AMERICA

ASSOCIATION DES POLICIERS DE
FREDERICTON, SECTION LOCALE 911,
FRATERNITÉ UNIE DES CHARPENTIER ET
MENUISIERS D'AMÉRIQUE

INTENDED RESPONDENT

INTIMÉE ÉVENTUELLE

- and -

- et -

FREDERICTON FIRE FIGHTERS
ASSOCIATION, INTERNATIONAL
ASSOCIATION OF FIRE FIGHTERS, LOCAL
1053

FREDERICTON FIRE FIGHTERS
ASSOCIATION, INTERNATIONAL
ASSOCIATION OF FIRE FIGHTERS, SECTION
LOCALE 1053

INTENDED RESPONDENT

INTIMÉE ÉVENTUELLE

- and -

- et -

SUPERINTENDENT OF PENSIONS

SURINTENDANTE DES PENSIONS

INTENDED RESPONDENT

INTIMÉE ÉVENTUELLE

Motion heard by:
The Honourable Justice French

Motion entendue par :
l'honorable juge French

Date of hearing:
April 22, 2016

Date de l'audience :
le 22 avril 2016

Date of decision:
May 11, 2016

Date de la décision :
le 11 mai 2016

Reasons delivered :
July 14, 2016

Motifs déposés :
le 14 juillet 2016

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

For the intended appellant, The City of
Fredericton:
Frederick C. McElman, Q.C. and
Jessica R. Bungay

Pour l'appelante éventuelle, The City of
Fredericton :
Frederick C. McElman, c.r. et
Jessica R. Bungay

For the intended appellant, The Board of Trustees
of the Shared Risk Plan for CUPE and Non-
Bargaining Employees of the City of Fredericton:
David A. Stamp

Pour l'appelant éventuel, Conseil des fiduciaires
du régime à risques partagés des employés
membres du SCFP et des salariés non syndiqués de
The City of Fredericton :
David A. Stamp

For the intended respondent, Fredericton Police
Association, Local 911, United Brotherhood of
Carpenters and Joiners of America:
David Andrew Mombourquette and
Brenda Laudia Comeau

Pour l'intimée éventuelle, Association des
policiers de Fredericton, section locale 911,
Fraternité unie des charpentiers et menuisiers
d'Amérique :
David Andrew Mombourquette et
Brenda Laudia Comeau

For the intended respondent, Fredericton Fire
Fighters Association, International Association of
Fire Fighters, Local 1053:
Sean McManus

Pour l'intimée éventuelle, Fredericton Fire
Fighters Association, International Association of
Fire Fighters, section locale 1053 :
Sean McManus

For the intended respondent, Superintendent of
Pensions:
Brian Edward Maude

Pour l'intimée éventuelle, Surintendante des
pensions :
Brian Edward Maude

DECISION

I. Introduction

[1] The intended appellants, The City of Fredericton (“the City”) and The Board of Trustees of the Shared Risk Plan for CUPE and Non-Bargaining Employees of the City of Fredericton (“the Board of Trustees”), seek an extension of the time to serve applications for leave to appeal the decision of the Financial and Consumer Services Tribunal (“the Tribunal”) dated the 9th day of March 2016.

- [2] Their applications for leave to appeal, made by Notice of Motion, were filed with the Registrar of the Court of Appeal on Friday, April 8, 2016, the last day of the 30-day time period to make an application pursuant to s. 48(2) of the *Financial and Consumer Services Commission Act*, S.N.B. 2013, c. 30 (“the *Act*”).
- [3] The requests to extend time were made because neither application was served within the 30-day period required by s. 48(3)(a) of the *Act*. Due to somewhat exceptional circumstances at the Registrar’s office on the afternoon of April 8, the Notices of Motion were not assigned a hearing date and not returned to the City and the Board of Trustees until after 4 PM. They were served the next business day, Monday, April 11, 2016, on the Fredericton Police Association, Local 911 (the “Police Association”) and the Fredericton Fire Fighters Association, Local 1053 (the “Fire Fighters Association”).
- [4] Similarly, the Notices were not filed with the Registrar of the Tribunal within 30 days, as required by s. 48(3)(b) of the *Act*. They were filed two days later, on Wednesday, April 13, 2016.
- [5] Both the Police Association and the Fire Fighters Association oppose the requests for an extension of the time. In fact, both have filed motions seeking an order dismissing the applications for leave to appeal. The Associations requested that their motions to dismiss be heard first. The Associations take the position that the Court does not have jurisdiction to extend the time for service since the time for doing so is prescribed by statute and the *Act* does not provide the Court with the authority to extend the time. They submit that service on the parties and filing with the Registrar of the Tribunal, within the time period prescribed by s. 48(3), are conditions of the right to seek leave to appeal.
- [6] The City, the Board of Trustees and the Superintendent of Pensions submit that the statutory requirement to serve (and file) an application for leave to appeal within 30 days is not a condition to the right to pursue leave to appeal. Rather, they submit the obligation is procedural in nature and may be extended by the Court pursuant to s. 48(8) of the *Act* and the *Rules of Court*.

[7] Both Associations advised the Court that, if it is determined the jurisdiction to extend time exists, they do not oppose the substance of the requests to extend time and note that neither Association filed affidavit evidence in opposition to the merits. In addition to being substantively relevant in relation to that issue, it is relevant to costs.

[8] I concluded the Court has jurisdiction to extend the time for service and filing of the application for leave to appeal and in the circumstances, I also concluded the time to do so ought to be extended. That decision was issued on May 11, 2016, with reasons to follow. These are the reasons.

II. Background

[9] The City had a pension plan for all its employees, including members of the Police Association and the Fire Fighters Association.

[10] The City entered into a Memorandum of Understanding with some of its employees to convert the pension plan into a new shared-risk plan. The Police Association and the Fire Fighters Association did not sign the Memorandum. The City then sought to split the existing pension plan into two: a defined-benefit pension plan for the members of the Police and Fire Fighters Associations and a shared-risk pension plan for all the City's management employees and members of the four other unions representing city employees.

[11] An actuarial firm prepared a report for the purpose of determining the appropriate allocation of assets and liabilities between the two plans and The City applied to the Superintendent of Pensions seeking consent to a division of the pension and an allocation of assets and liabilities in the manner proposed. In November 2014, the Superintendent provided consent to the proposed division.

[12] In December 2014, the Police and Fire Fighters Associations each filed a request to appeal the Superintendent's decision. The appeals were consolidated and heard by the Tribunal on October 21, 2015.

[13] The parties to the appeal were the City, the Police and Fire Fighters Associations and the Superintendent of Pensions. The Board of Trustees (of the shared-risk pension plan) and the Board of Administrators (of the defined-benefit plan) were not parties to the appeal.

[14] The Tribunal allowed the appeal and, in essence, it confirmed the division but determined a different allocation of the assets and liabilities between the Board of Trustees (of the shared-risk pension plan) and the Board of Administrators (of the defined-benefit pension plan). The Tribunal decision is dated March 9, 2016.

[15] The City submits that under this new allocation, the Board of Trustees (of the shared-risk plan) will receive approximately \$5.5 million less than had been sought by the City and had been approved by the Superintendent of Pensions.

[16] On April 8, 2016, the City and the Board of Trustees each filed with the Registrar of the Court of Appeal a Notice of Motion seeking leave to appeal the Tribunal decision. In its motion, the Board of Trustees requests, in the alternative and pursuant to Rule 15.02, that the Board of Trustees be granted intervenor status in the City's appeal. There was no opposition to the Board of Trustees being heard in relation to the issues addressed by these reasons or in relation to the application for leave to appeal.

III. Issue

[17] The disputed issue in these Motions is whether the Court has the jurisdiction to extend the time to serve an application for leave to appeal, as provided for in s. 48(3)(a) of the *Act* and to file an application with the Registrar of the Tribunal, as provided for in s. 48(3)(b).

IV. Analysis

[18] Section 48 of the *Act* confers jurisdiction on the court to determine appeals from decisions of the Tribunal. The relevant sections are as follows:

48(1) With leave of a judge of the Court of Appeal, the Commission or a person directly affected by a final decision of the Tribunal

48(1) Avec la permission d'un juge à la Cour d'appel, la Commission ou la personne directement concernée par une décision

may appeal the decision to the Court of Appeal.

48(2) The application for leave shall be made within 30 days after the later of the making of the decision and the issuing of the reasons for the decision.

48(3) Within the 30-day period referred to in subsection (2), a copy of the leave to appeal application and supporting documents shall be

- (a) served on the other parties to the appeal, and
- (b) filed with the Registrar of the Tribunal.

[...]

48(8) To the extent that they are not inconsistent with this section, the Rules of Court apply to an appeal under this section.

définitive du Tribunal peut en appeler à la Cour d'appel.

48(2) La demande en autorisation d'appel est formée dans les trente jours qui suivent la date de la prise de décision ou, si elle est postérieure, celle de l'énoncé des motifs.

48(3) Dans le délai de trente jours imparti au paragraphe (2), copie de la demande en autorisation d'appel et la documentation à l'appui sont :

- a) signifiées aux autres parties à l'appel;
- b) déposées auprès du greffier du Tribunal.

[...]

48(8) Dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec le présent article, les Règles de procédure s'appliquent à tout appel interjeté en vertu du présent article.

[19] Where a statute establishes a limitation period within which a proceeding may be commenced or an appeal may be made, the court has no authority to extend the time for doing so unless the authority is conferred by legislation (see: *Murphy v. Welsh*; *Stoddard v. Watson*, [1993] 2 S.C.R. 1069, [1993] S.C.J. No. 83 (QL); *K.C. v. New Brunswick (Minister of Health and Community Services)* (1998), 203 N.B.R. (2d) 88, [1998] N.B.J. No. 311 (C.A.) (QL); *Co-operators General Insurance Co. v. Board of Commissioners of Public Utilities (N.B.)*, 2004 NBCA 58, 274 N.B.R. (2d) 7; *MacKay v. Russell et al.*, 2007 NBCA 55, 318 N.B.R. (2d) 345; and *T.L.M. v. New Brunswick (Minister of Social Development)* (2011), 374 N.B.R. (2d) 170, [2011] N.B.J. No. 167 (C.A.) (QL)).

[20] While many reported decisions have considered statutory limitation periods, most consider circumstances where the initiating process (Notice of Action, Notice of Appeal, Motion for Leave, etc.) was not issued or filed until after the time provided by statute for doing so had expired.

[21] In the present case however, there is no dispute that the application for leave to appeal was “made” within the 30-day time period provided for in s. 48(2). The dispute centers on the requirement in s. 48(3) to serve, within 30 days, the application on the parties and file it with the Registrar of the Tribunal. Central to the analysis of whether the Court has jurisdiction to extend this 30-day period is, not surprisingly, an interpretation of the legislation.

[22] Not every failure to comply with a statutory obligation relating to a right of appeal, time period or otherwise, will bar or extinguish the right to pursue the appeal.

[23] The Court, in *Boucher v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission of New Brunswick*, 2004 NBCA 50, 274 N.B.R. (2d) 83, rejected WHSCC’s submission that Mr. Boucher’s appeal could not proceed because he had failed to take the first step of the appeal process prescribed by the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act*, S.N.B. 1994, c. W-14. That act provided that a party intending to appeal shall apply to the Commission for a statement of the facts considered by the Appeals Tribunal in making its decision (and the grounds relied upon by the Appeals Tribunal). It also provided (as a second step) that a party intending to appeal shall issue and file a notice of appeal within 30 days of receipt of the Commissions statement. Instead of applying to the Commission for a statement of facts, Mr. Boucher simply issued and filed his Notice of Appeal. WHSCC argued that no Notice of Appeal complying with the *Act* had been issued or filed and the Court did not have jurisdiction to extend the time for Mr. Boucher to issue and file another Notice that was compliant with the act. WHSCC relied on *K.C. v. New Brunswick*, among other authorities, to support its position that the Court lacked jurisdiction to extend the time and rectify the defect. In dismissing this submission, Drapeau C.J.N.B., writing for the Court, said:

In each of the above-mentioned cases, the appellant had issued and filed the Notice of Appeal after the time to do so under a statutory provision had expired. The appellant's failure to comply with the statutory limitation period in each case resulted in the loss of the right to appeal. In this case, the situation is altogether different. Mr. Boucher did issue and file his Notice of Appeal within the limitation period provided for under section 23(4). The only criticism we can make is that he acted prematurely. Under the circumstances, his right to appeal is not extinguished. For these reasons, we dismissed the Commission's motion from the bench.

[para. 7]

[24] A focus of the oral submissions in the present matters were reported decisions where an appeal process had been instituted but, for one reason or another, service did not occur within the time prescribed by the applicable legislation. These decisions indicate that whether failure to serve is fatal to an appeal, or is remediable by an order extending the time for service, depends largely on the applicable legislation.

[25] In *K.C. v. College of Physical Therapists of Alberta*, 1998 ABCA 213, [1998] A.J. No. 99 (QL), the Court concluded that the applicable legislation provided the jurisdiction to extend the 30-day period to serve a Notice of Appeal respecting a disciplinary proceeding. The appellant had filed his Notice of Appeal within the 30-day period prescribed by the statute but, due to an error on the part of his lawyer, he failed to serve it within the 30-day period also prescribed by the statute. The Court concluded that service was not a condition of the right to appeal. It also concluded that since the time limits for service were procedural in nature, the rules of court provided the authority to extend time. As Conrad J.A., on behalf of the Court, stated:

[...] If the *Rules of Court* apply then Rule 548 allows for the extension of time. The question is whether the statute intends the time limits in s. 64(2) to be a condition of the right of appeal in s. 64(1), or whether the time limits are intended to be directive only, and thereby subject to the extension rights under the Rules of Court.

Like Kerans J.A. in *Re Wolski*, I accept that, at best, the meaning is ambiguous. The right to appeal is not clearly conditional as it was in *Yorkshire Trust*. To interpret this statute as conferring an absolute right of appeal, with procedural steps to which the *Rules of Court* apply, is a reasonable interpretation. In my view, that is the best interpretation. At best, there is ambiguity. If ambiguous, an application of *Re Wolski*, drives me to consider the object of the *Act* for resolution of any existing ambiguity. What is the object of this legislation? This *Act* generally aims to regulate the profession of physical therapy providing qualifications and disciplinary procedures for its members. While the objective no doubt includes that of better serving the profession and the public, there is nothing in that objective that demands an interpretation that denies the flexibility that from time to time may be required to do justice. The disciplinary powers are significant and can result in serious consequences for its members. Again, like Kerans J.A., I find nothing in the object of this legislation that supports the view that the 30-day time limit is of such importance that this Court could not, when justice requires, relieve against the strictness of the requirement. The jurisdiction to extend is exercised judicially. If a

serious prejudice to the public or the profession is in issue, that can be addressed as a reason for refusing the exercise of the jurisdiction to extend. Moreover, as mentioned, I am of the view that it is proper to interpret this statute as granting an absolute right of appeal, with procedural time limits to which the Rules are intended to apply. There is no reason for a narrower interpretation.

[paras. 11-12]

[26] Addressing the same question, but coming to a different conclusion based on different legislation, is the decision in *Tymchak v. Edmonton (Subdivision and Development Appeal Board)*, 2012 ABCA 22, [2012] A.J. No. 63 (QL). Neighbours filed a Notice of Motion with the Court of Appeal seeking leave to appeal a decision of the Subdivision and Development Appeal Board, which had permitted a variance respecting a setback requirement. The Notice of Motion was filed in time but it was not served until about five days after the statutory deadline. In concluding there was no power to extend the time for service of the Notice of Motion, Côté J.A. distinguished *K.C. v. College of Physical Therapists of Alberta* on the basis that, under the legislation in that case, “service was not part of [the] commencement of an appeal”. He went on to state:

The only exceptions where the court can extend time (which I have seen) are some cases which say that where an *Act* makes the *Rules of Court* apply, that incorporates by reference the Rules' time-extension Rules. There is no such statement in the *Municipal Government Act*; even the provision that the usual Court of Appeal procedure is to be followed. Section 688(4.1) is expressly confined to a later stage after leave is given.

Nor is this a type of appeal which lies as of right with no need for leave. That situation might raise very different considerations. Then it might be easier to say that service was mere machinery **during** a court proceeding, not part of (or even before) commencement. If it is part of (or before) commencement, it is a limitation period. [paras. 46-47]

[Underlining added; bold in original.]

[27] Significant to the outcome is that the applicable legislation (*Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26) expressly provided that “[a]n application for permission to appeal must be filed and served within 30 days after the issue of the decision sought to be appealed [...]” (s. 688(2)); and also that “[o]n permission to appeal being granted by a judge of the Court of Appeal, the appeal must proceed in accordance with the practice and procedure of the Court of

Appeal” (s. 688(4.1)). It was on the basis of these provisions Côté J.A. concluded the time for service was part of the commencement of the appeal and the rules of court were not engaged by the legislation – until “permission to appeal” was granted.

[28] It was noted, and I agree, that an absolute right of appeal may give rise to different considerations than if leave is required; however, for the purpose of determining whether service is a condition of commencing an application, I do not perceive such differences to be of any consequence.

[29] In *Cheong v. Ontario (Minister of Finance)*, [2004] O.J. No. 378 (C.A.) (QL), the Court of Appeal concluded it did not have the jurisdiction to extend the time to serve the Minister with a Notice of Appeal of a sales tax assessment because the legislation did not give the court the jurisdiction to do so. Mr. Cheong had filed his Notice of Appeal with the Superior Court on the 90th day of the 90-day appeal period; however, he did not serve the Minister until the 91st day. In reviewing the relevant legislative provisions and explaining why the jurisdiction to extend the time for service did not exist, Goudge J.A., for the Court, stated:

The provisions governing an appeal from the Minister's notification under s. 24(4) are ss. 25, 26 and 27. For the purposes of this case, the critical subsections, beginning with the cornerstone provided by s. 25(1), are the following:

25(1) When the Minister has given the notification required by subsection 24(4), the person who has served a notice of objection under that section may appeal to the Superior Court of Justice to have the assessment or statement so objected to vacated or varied, but no appeal under this section shall be instituted after the expiration of ninety days from the day notice has been mailed to such person under subsection 24(4).

25(2) An appeal to the Superior Court of Justice shall be instituted by,

(a) filing a notice of appeal with the court in the form approved by the Minister;

(b) paying a fee to the court in the same amount and manner as the fee payable

under regulations made under the *Administration of Justice Act* on the issue of a statement of claim; and

(c) serving on the Minister a copy of the notice of appeal as filed.

[...]

25(5) The time within which a notice of objection or a notice of appeal is to be served may be extended by the Minister if application for extension is made,

[...]

(b) in respect of a notice of appeal, before the expiration of the time allowed under subsection (1) of this section for the service of the notice of appeal.

[...]

27(1) Upon the filing of the material referred to in section 26 with the Superior Court of Justice, the matter shall be deemed to be an action in the court.

Finally, the section relied on most heavily by the appellant is s. 29:

29. The practice and procedure of the Superior Court of Justice, including the right of appeal and the practice and procedure relating to appeals, apply to every matter deemed to be an action under section 25, and every judgment and order given or made in every such action may be enforced in the same manner and by the like process as a judgment or order given or made in an action commenced in the court.

These various sections of the *RSTA* put a number of points beyond argument.

First, s. 25(1) gives a right of appeal only if the appeal is instituted within ninety days of the mailing of the Minister's response under s. 24(4). Meeting this limitation period is a condition of the right of appeal. By seeking an extension of time, the appellant acknowledges as much.

Second, s. 25(2) makes clear that serving a copy of the notice of appeal on the Minister is a part of instituting the appeal. The appeal cannot be instituted without that service. Section 25(3) provides that service is by registered mail. Hence, unless proper service is effected within ninety days, the appeal is not instituted within the ninety day limitation period and is barred.

Third, the legislature has explicitly addressed the issue of extending time to serve a notice of appeal. Section 25(5)(b) gives the Minister the power to extend that time provided the extension is sought within the ninety days.

There is no provision in the *RSTA* which expressly gives the court jurisdiction to extend the time for service after the ninety days have run. However, the appellant, supported by the intervener, argues that s. 29 does so implicitly. The argument has two steps. The appellant says that s. 29 engages the practice and procedure of the court as found in the Rules of Civil Procedure, R.R.O. 1990, Reg. 194 and the *Courts of Justice Act*, R.S.O. 1990, c. C.43 once the appellant has taken the steps required by s. 25(2) to institute an appeal, even if those steps are taken after the ninety day limitation period has expired. The appellant then argues that the Rules and the *Courts of Justice Act* give the court the power to relieve against the statutory limitation period by extending the time for serving a notice of appeal.

In my view, both steps in this argument are flawed.

First, I think that when s. 29 is read in the context of ss. 25, 26 and 27 of the *RSTA*, it is clear that the practice and procedure of the Superior Court apply only upon completion of the steps called for by both ss. 25 and 26. That is, the appellant must file the notice of appeal, pay the necessary fee and serve the notice of appeal as required by s. 25. And the Minister must then serve and file his reply as required by s. 26. Short of this, the practice and procedure of the Superior Court can offer no help to the appellant.

The logic of the statutory language mandates this result. Section 29 requires that a matter be deemed to be an action before the practice and procedure of the Superior Court can apply to it. Section 27 is the only provision under which a matter can be deemed an action. Section 27 states that this deeming can occur only on the filing of the Minister's reply. Indeed, the legislature amended this section of the *RSTA* in 1975 to delay the point at which a matter is deemed an action until the Minister has filed his reply under s. 26. Before this amendment, a matter was deemed an action upon the completion of the steps required of the appellant under s. 25.

[paras. 18-27]

[Emphasis added.]

[30] In each of these decisions, the determinative issue was whether the applicable legislation provided the court with the authority to extend the time for service. They demonstrate how varied legislative provisions relating to appeal processes can be. The provisions of s. 48 of the *Act*, which apply in this case, are different still.

[31] A reading of s. 48(3), in the context of the *Act* as a whole, led me to conclude the Court may extend the 30-day period for service and for filing of an application for leave to appeal with the Registrar of the Tribunal.

[32] The right to appeal a decision of the Tribunal is contained entirely within s. 48. The section addresses separately the making of an application for leave to appeal and the service of the application (and the filing with the Registrar of the Tribunal). The section first provides, in s. 48(2), that an application for leave to appeal must be “made within 30 days”. Subsequently, in s. 48(3), it provides that the application (and supporting documents) shall be served and filed, also within 30 days. The legislative differentiation between these obligations cannot be overlooked. Though both are mandatory, they arise as independent obligations.

[33] This approach reflects an intention to treat the requirement that an application for leave to appeal be “made within 30 days” as distinct from the other obligations respecting leave to appeal. An application is made once it is filed with the Registrar of the Court of Appeal. The 30-day period within which “to make” application for leave is a limitation period that is a condition to entitlement to proceed further.

[34] The subsequently prescribed requirements, to serve the parties with the application and file it with the Registrar of the Tribunal, also reflect an intention to not treat these obligations as part of commencing the appeal process under the *Act*. I draw this conclusion notwithstanding that s. 48(3) requires the application to be filed and served within “the 30-day period referred to in subsection (2)”. Indeed, had it been intended that the service (and filing) of the application also be conditions of commencing the appeal process, the *Act* could very easily have used language to express such an intention – by requiring that the application for leave to appeal be, for example, “filed and served” within 30 days.

[35] The distinct treatment of these obligations under the *Act* is also consistent with the different nature of the obligations. While s. 48(2) addresses the initiation of the appeal process under the *Act*, s. 48(3) addresses additional obligations that may be characterized as more process-oriented or procedural in nature. This is best illustrated by s. 48(3)(b), which requires that the application be filed with the Registrar of the Tribunal. This mandatory requirement is important to the appeal process, since s. 48(5) imposes on the Registrar of the Tribunal the obligation to provide a certified copy of the record to the Court of Appeal; however, there is no doubting its procedural nature. The legislation could have expressed a clear intention to make such a requirement a part of initiating an appeal but, in my view, it does not.

[36] This analysis is consistent with the authorities referred to above. Indeed, in each of the previously cited decisions, the statutory requirement to serve the appeal documents was connected to the requirements of initiating the appeal – unlike s. 48 in this case. Notwithstanding this, in *K.C. v. College of Physical Therapists of Alberta*, the court concluded that a reasonable interpretation of the legislation was that service was not a condition to the commencement of the appeal but rather was a procedural requirement that, within or during the appeal process, could be extended.

[37] It is my view that compliance with s. 48(2) satisfies the only substantive time limit for pursuing an appeal under s. 48.

[38] The Associations submit that even if service of the application for leave to appeal may be viewed as procedural, s. 48(8) and the *Rules of Court* do not provide the authority to extend time. Since s. 48(8) states “the Rules of Court apply to an appeal under this section”, they argue the *Rules* apply only to an appeal – if leave to appeal is granted, but not before.

[39] In *Tymchak* and *Cheong*, the courts concluded that the rules of court did not apply until a later stage in the appeal process. In both cases, this was because the legislation expressly limited the application of the rules to a later stage. In *Cheong*, for example, the legislative provision expressly provided that the rules would not apply until the Minister filed a reply to the appeal. There is no such limitation in s. 48(8).

[40] I conclude that the use of the word “appeal” in s. 48(8) is intended to incorporate the *Rules* in relation to the entire appeal process under s. 48, from the first step, which is the application for leave, to the end. In this case, the application for leave was sought by Notice of Motion. This is consistent with the process for an application for leave to appeal to the Court pursuant to Rule 62.03. The parties filed records and submissions consistent with the *Rules*. I acknowledge the Associations’ position that this is not to be taken as an admission that the *Rules* apply at this stage; however, it seems to me that what the parties did is what the *Act* intends. In the absence of clear language to indicate a legislative intention to exclude an application for leave to appeal from the *Rules*, I conclude the legislative intent is that the *Rules* apply throughout the appeal process under s. 48.

[41] The Associations further submit that, even if the *Rules* apply to an application for leave, s. 48(8) does not authorize an extension of a time that is expressly provided for in the *Act*. Since s. 48(8) provides that the *Rules* apply to “the extent that they are not inconsistent with this section”, the Associations argue it could be inconsistent with the *Act* for the Court to vary the time for service to a time that is beyond the 30-day period prescribed in the *Act*.

[42] I disagree. The incorporation of the *Rules*, to the extent that they are inconsistent with the *Act*, does not exclude the incorporation of the power under the *Rules* to extend a time period that is provided in the *Rules*. There is no doubt that a provision under the *Rules* that is inconsistent with the *Act*, including the time for performing an obligation under the *Act*, is not operative pursuant to s. 48(8). However, this does not extend to the judicial exercise of a power conferred by the *Rules*.

[43] Rule 62.03(2) expressly allows the Court to extend the time to serve a Notice of Motion for Leave to Appeal. This, in my view, confers the power to extend the time period prescribed by the *Act* for the procedural steps of service and filing with the Registrar of the Tribunal. This is not an inconsistency as contemplated by s. 48(8).

[44] It was for these reasons that I concluded the *Act* provides the Court with the jurisdiction to extend the time for service and filing under s. 48(3).

[45] Having read the affidavits filed in support of the Motions, and acknowledging that there is no opposition to the request for an extension of time, other than jurisdiction, I concluded it to be in the interests of justice to extend the time for service and I did so, to the date of my decision, May 11, 2016.

[46] In the circumstances, I order each party to bear their own costs.

DÉCISION

I. Introduction

[1] Les appelants éventuels, The City of Fredericton (la « Ville ») et le Conseil des fiduciaires du régime à risques partagés des employés membres du SCFP et des salariés non syndiqués de The City of Fredericton (le « Conseil des fiduciaires »), sollicitent une prorogation du délai imparti pour signifier des demandes en autorisation d'appel de la décision que le Tribunal des services financiers et des services aux consommateurs (le « Tribunal ») a rendue en date du 9 mars 2016.

[2] Leurs demandes en autorisation d'appel, introduites par avis de motion, ont été déposées auprès de la registraire de la Cour d'appel le vendredi 8 avril 2016, soit le dernier jour du délai de 30 jours imparti pour former une demande en vertu du par. 48(2) de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, L.N.-B. 2013, ch. 30 (la « Loi »).

[3] Les demandes de prorogation ont été présentées au motif qu'aucune des demandes n'a été signifiée dans la période de 30 jours prescrite par l'al. 48(3)a) de la *Loi*. En raison de circonstances quelque peu exceptionnelles au bureau de la registraire dans l'après-midi du 8 avril, aucune date d'audition des avis de motion n'a été attribuée et les avis de motion n'ont été retournés à la Ville et au Conseil des fiduciaires qu'après 16 h. Ils ont été signifiés à l'Association des policiers de Fredericton, section locale 911 (l'« association des policiers ») et à la Fredericton Fire Fighters Association, section locale 1053 (l'« association des pompiers ») le jour ouvrable suivant, soit le lundi 11 avril 2016.

[4] De la même façon, les avis n'ont pas été déposés auprès de la greffière du Tribunal dans le délai imparti de 30 jours prescrit par l'al. 48(3)b) de la *Loi*. Ils ont été déposés deux jours plus tard, soit le mercredi 13 avril 2016.

[5] L'association des policiers et l'association des pompiers s'opposent toutes deux à une prorogation du délai. De fait, elles ont toutes deux déposé des motions dans lesquelles elles sollicitent une ordonnance rejetant les demandes en autorisation d'appel. Les associations ont demandé que leurs motions en rejet soient entendues en premier. Elles défendent la thèse que la

Cour n'est pas compétente pour proroger le délai de signification au motif que ce délai est imposé par une loi et que la *Loi* ne confère pas à la Cour le pouvoir de proroger le délai en cause. Elles font valoir que la signification aux parties et le dépôt auprès de la greffière du Tribunal dans le délai prescrit par le par. 48(3) sont des conditions dont est assorti le droit de présenter une demande en autorisation d'appel.

[6] Pour leur part, la Ville, le Conseil des fiduciaires et la surintendante des pensions soutiennent que l'obligation prescrite par la loi de signifier (et de déposer) une demande en autorisation d'appel dans un délai de 30 jours n'est pas une condition à laquelle leur droit de solliciter une autorisation d'appel est assujéti. Ils font plutôt valoir que cette obligation est de nature procédurale et que la Cour est donc en droit de proroger le délai imparti en vertu du par. 48(8) de la *Loi* et des *Règles de procédure*.

[7] Les deux associations ont informé la Cour que s'il est jugé qu'elle est compétente pour proroger le délai, elles ne s'opposeront pas au fond des requêtes en prorogation du délai et font observer qu'aucune d'elles n'a déposé de preuve par affidavit pour en contester le bien-fondé. En plus d'être fondamentalement pertinent pour ce qui est de cette question, cela l'est aussi pour les dépens.

[8] J'ai conclu que la Cour était compétente pour proroger le délai de signification et de dépôt de la demande en autorisation d'appel et dans les circonstances, je suis également arrivé à la conclusion que le délai en cause devrait être prorogé. Cette décision a été rendue publique le 11 mai 2016, avec motifs à suivre. Voici ces motifs.

II. Contexte

[9] La Ville disposait d'un régime de retraite pour l'ensemble de ses employés, dont les membres de l'Association des policiers et de l'Association des pompiers.

[10] La Ville a passé avec certains de ses employés un protocole d'entente visant à transformer le régime de retraite en un nouveau régime à risque partagé. L'Association des policiers et l'Association des pompiers n'ont pas signé le protocole. La Ville a ensuite voulu scinder le régime de retraite qui était en place en deux nouveaux régimes : un régime de retraite à

prestations déterminées pour les membres des associations de policiers et de pompiers et un régime à risque partagé pour le personnel cadre de la Ville et les membres des quatre autres syndicats représentant les employés de la Ville.

[11] Un cabinet d'actuaire a alors préparé un rapport destiné à déterminer le mode de répartition des actifs et des dettes entre les deux régimes et la Ville a demandé à la surintendante des pensions d'autoriser la scission du régime et la répartition des actifs et des passifs de la manière proposée. En novembre 2014, la surintendante a donné son autorisation au projet de scission.

[12] En décembre 2014, les associations de policiers et de pompiers ont chacune déposé une demande d'appel de la décision de la surintendante. Les appels ont été fusionnés et le Tribunal les a entendus le 21 octobre 2015.

[13] Les parties à l'appel étaient la Ville, les associations de policiers et de pompiers et la surintendante des pensions. Le Conseil des fiduciaires (du régime de retraite à risque partagé) et le conseil des administrateurs (du régime à prestations déterminées) n'étaient pas parties à l'appel.

[14] Le Tribunal a accueilli l'appel et a essentiellement confirmé la scission, mais il a réparti différemment les actifs et les passifs entre le Conseil des fiduciaires (du régime de retraite à risque partagé) et le conseil des administrateurs (du régime à prestations déterminées). La décision du Tribunal est datée du 9 mars 2016.

[15] La Ville fait valoir que dans le cadre de cette nouvelle répartition, le Conseil des fiduciaires (du régime de retraite à risque partagé) recevra environ 5,5 millions de dollars de moins que le montant sollicité par la Ville qui avait été approuvé par la surintendante des pensions.

[16] Le 8 avril 2016, la Ville et le Conseil des fiduciaires ont chacun déposé auprès de la registraire de la Cour d'appel des avis de motion dans lesquels ils sollicitaient l'autorisation de porter la décision du Tribunal en appel. Dans sa motion, le Conseil des fiduciaires demande à titre subsidiaire, en se fondant sur la règle 15.02, que le statut d'intervenant lui soit accordé dans

l'appel interjeté par la Ville. Personne ne s'est opposé à ce que le Conseil des fiduciaires soit entendu sur les questions qui font l'objet des présents motifs ou relativement à la demande en autorisation d'appel.

III. Question en litige

[17] La question en litige dans les présentes motions consiste à déterminer si la Cour est habilitée à proroger le délai imparti pour signifier une demande en autorisation d'appel conformément à l'al. 48(3)a) de la *Loi* et pour déposer une demande auprès de la greffière du Tribunal conformément à l'al. 48(3)b).

IV. Analyse

[18] L'article 48 de la *Loi* donne à la Cour le pouvoir de statuer sur les appels des décisions rendues par le Tribunal. Voici le texte des dispositions pertinentes :

48(1) With leave of a judge of the Court of Appeal, the Commission or a person directly affected by a final decision of the Tribunal may appeal the decision to the Court of Appeal.

48(2) The application for leave shall be made within 30 days after the later of the making of the decision and the issuing of the reasons for the decision.

48(3) Within the 30-day period referred to in subsection (2), a copy of the leave to appeal application and supporting documents shall be

- (a) served on the other parties to the appeal, and
- (b) filed with the Registrar of the Tribunal.

[...]

48(1) Avec la permission d'un juge à la Cour d'appel, la Commission ou la personne directement concernée par une décision définitive du Tribunal peut en appeler à la Cour d'appel.

48(2) La demande en autorisation d'appel est formée dans les trente jours qui suivent la date de la prise de décision ou, si elle est postérieure, celle de l'énoncé des motifs.

48(3) Dans le délai de trente jours imparti au paragraphe (2), copie de la demande en autorisation d'appel et la documentation à l'appui sont :

- a) signifiées aux autres parties à l'appel ;
- b) déposées auprès du greffier du Tribunal.

[...]

48(8) To the extent that they are not inconsistent with this section, the Rules of Court apply to an appeal under this section.

48(8) Dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec le présent article, les Règles de procédure s'appliquent à tout appel interjeté en vertu du présent article.

[19] Lorsqu'une loi prévoit un délai dans lequel une instance peut être introduite ou un appel interjeté, la cour n'est pas habilitée à proroger le délai imparti à moins que le pouvoir de le faire ne lui soit conféré par la loi en question (voir *Murphy c. Welsh*; *Stoddard c. Watson*, [1993] 2 R.C.S. 1069, [1993] A.C.S. n° 83 (QL); *K.C. c. New Brunswick (Minister of Health and Community Services)* (1998), 203 R.N.-B. (2^e) 88, [1998] A.N.-B. n° 311 (C.A.) (QL); *La Compagnie d'assurance générale Co-operators c. La Commission des entreprises de service public*, 2004 NBCA 58, 274 R.N.-B. (2^e) 7; *Russell et al. c. MacKay*, 2007 NBCA 55, 318 R.N.-B. (2^e) 345; et *T.L.M. c. New Brunswick (Minister of Social Development)* (2011), 374 R.N.-B. (2^e) 170, [2011] A.N.-B. n° 167 (C.A.) (QL)).

[20] S'il est vrai que nombre de décisions publiées traitent des délais prévus par la loi, la plupart d'entre elles se penchent sur les circonstances dans lesquelles l'acte introductif d'instance (avis de poursuite, avis d'appel, motion en autorisation, etc.) n'a été délivré ou déposé qu'après l'expiration du délai prévu par la loi pour ce faire.

[21] En l'espèce, toutefois, il n'est pas contesté que la demande en autorisation d'appel a été « formée » dans le délai de 30 jours prescrit au par. 48(2). Le litige porte sur l'obligation qu'impose le par. 48(3) de signifier la demande aux parties et de la déposer auprès du greffier du Tribunal, et ce dans un délai de 30 jours. On ne sera pas surpris que l'interprétation du texte de loi soit essentielle pour déterminer si la Cour a le pouvoir de proroger ce délai de 30 jours.

[22] En effet, ce ne sont pas toutes les omissions de se conformer à une obligation d'origine législative relative à un droit d'interjeter appel, délai ou autre, qui entraînent la prescription ou l'extinction du droit de poursuivre l'appel.

[23] Dans l'arrêt *Boucher c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail du Nouveau-Brunswick*, 2004 NBCA 50, 274 R.N.-B. (2^e) 83, la Cour a rejeté la thèse de la CSSIAT voulant que l'appel de M. Boucher ne puisse être instruit au motif

qu'il avait omis d'entreprendre la première étape de la procédure d'appel prescrite par la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, L.N.-B. 1994, ch. W-14. Cette loi prévoyait qu'une partie ayant l'intention d'interjeter appel devait demander à la Commission un exposé des faits pris en considération par le Tribunal d'appel (et des motifs sur lesquels ce dernier s'était fondé pour rendre sa décision). Elle prévoyait aussi (à titre de deuxième étape) qu'une partie ayant l'intention d'interjeter appel devait émettre et déposer son avis d'appel dans les 30 jours de la réception de l'exposé fourni par la Commission. Au lieu de demander un exposé des faits à la Commission, M. Boucher avait simplement émis et déposé son avis d'appel. La CSSIAT avait fait valoir qu'aucun avis d'appel conforme à la loi n'avait été émis et déposé et que la Cour n'avait donc pas la compétence voulue pour proroger le délai imparti à M. Boucher pour émettre et déposer un nouvel avis d'appel conforme à la loi. La CSSIAT s'était fondée, entre autres, sur l'affaire *K.C. c. New Brunswick*, à l'appui de sa prétention selon laquelle la Cour n'était pas compétente pour proroger le délai imparti et corriger le défaut. Rejetant cette thèse, le juge en chef Drapeau, au nom de la Cour, a déclaré ce qui suit :

Dans chacun des arrêts susmentionnés, l'avis d'appel avait été émis et déposé après l'expiration du délai imparti à l'appelant pour ce faire aux termes d'une disposition statutaire. Le défaut de l'appelant dans chacune de ces affaires de se plier aux exigences statutaires donnait lieu à une prescription extinctive de tout droit d'appel. En l'espèce, la situation est tout à fait différente. En effet, M. Boucher a émis et déposé son avis d'appel avant l'expiration du délai prévu au paragraphe 23(4). Le seul reproche légitime qu'on pourrait lui faire est d'avoir agi prématurément. En pareilles circonstances, il ne saurait y avoir extinction de droit d'appel. Pour ces motifs, nous avons rejeté la motion de la Commission à l'audience même. [Par. 7]

[24] Dans la présente instance, les plaidoiries ont porté sur des décisions publiées dans lesquelles une procédure d'appel avait été introduite sans que, pour une raison ou une autre, la signification ait pu se faire dans le délai prévu par la loi applicable. Il se dégage de ces décisions que la question de savoir si l'omission de signifier est fatale à l'appel ou peut être corrigée par une ordonnance prorogeant le délai de signification dépend en grande partie du texte de loi applicable.

[25] Dans l'arrêt *K.C. c. College of Physical Therapists of Alberta*, 1998 ABCA 213, [1998] A.J. No. 99 (QL), la Cour a conclu que la loi applicable l'habilitait à proroger le délai de 30 jours imparti pour signifier un avis d'appel concernant une procédure disciplinaire. L'appelant avait déposé son avis d'appel dans le délai de 30 jours prescrit par la loi, mais, en raison d'une erreur de son avocat, il avait omis de le signifier dans le délai de 30 jours également prescrit par la loi. La Cour avait conclu que la signification n'était pas une condition du droit d'appel. Elle avait également conclu que, comme les délais de signification étaient de nature procédurale, les règles de procédure lui accordaient le pouvoir de proroger les délais. Comme l'a déclaré la juge d'appel Conrad au nom de la Cour :

[TRADUCTION]

[...] Si les règles de procédure s'appliquent, il en découle que la règle 548 permet la prorogation du délai. Il s'agit donc de déterminer si l'intention du législateur était que les délais prévus au par. 64(2) soient une condition du droit d'appel visé au par. 64(1), ou si son intention était que les délais en cause ne soient qu'une directive et puissent par conséquent faire l'objet d'une prorogation en vertu des règles de procédure.

Comme le juge d'appel Kerans dans l'arrêt *Re Wolski*, j'accepte que le sens est au mieux ambigu. Le droit d'appel n'est pas clairement conditionnel comme il l'était dans *Yorkshire Trust*. Il est raisonnable d'interpréter la loi en cause comme conférant un droit d'appel absolu assorti d'étapes procédurales régies par les règles de procédure. À mon avis, il s'agit de la meilleure interprétation. Au mieux, le texte est ambigu. S'il est ambigu, l'application des principes qui se dégagent de *Re Wolski* m'amène à examiner l'objet de la *Loi* pour lever toute ambiguïté existante. Quel est l'objet de ce texte de loi? Cette *Loi* a généralement pour objet de réglementer la profession de physiothérapeute sur les plans des procédures disciplinaires et de la qualification de ses membres. Bien que l'objectif visé comprenne assurément celui de mieux servir la profession et le public, il n'y a rien dans cet objectif qui exige une interprétation interdisant la souplesse parfois nécessaire pour que justice soit rendue. En effet, les pouvoirs disciplinaires sont importants et peuvent avoir de graves conséquences pour les membres de la profession. Encore une fois, à l'instar du juge d'appel Kerans, je ne trouve rien dans l'objet de la loi en cause qui appuie la conclusion voulant que le délai de 30 jours ait une importance telle que notre Cour soit dans l'impossibilité, lorsque la justice l'exige, d'atténuer la rigueur de l'exigence. Le pouvoir de prorogation est exercé par une cour. Si un préjudice grave au public ou à la profession est en cause, cela peut être invoqué comme un motif pour refuser d'exercer le

pouvoir de prorogation. De plus, comme je l'ai mentionné, je ne pense pas qu'il convienne d'interpréter cette loi comme conférant un droit d'appel absolu assorti de délais procéduraux qui sont censés être régis par les règles. Rien ne justifie une interprétation plus stricte. [Par. 11 et 12]

[26] La décision rendue dans l'arrêt *Tymchak c. Edmonton (Subdivision and Development Appeal Board)*, 2012 ABCA 22, [2012] A.J. No. 63 (QL), traite de la même question, mais arrive à une conclusion différente, fondée sur un texte de loi différent. Des voisins avaient déposé auprès de la Cour d'appel un avis de motion dans lequel ils sollicitaient l'autorisation d'interjeter appel d'une décision dans laquelle la Subdivision and Development Appeal Board avait permis de déroger à une exigence en matière de retrait. L'avis de motion avait été déposé à temps, mais il n'avait été signifié qu'environ cinq jours après l'expiration du délai prévu par la loi. En concluant qu'il n'existait aucun pouvoir de proroger le délai de signification de l'avis de motion, le juge d'appel Côté a établi une distinction avec l'affaire *K.C. c. College of Physical Therapists of Alberta* au motif qu'aux termes de la loi applicable dans cette affaire, [TRADUCTION] « la signification ne faisait pas partie intégrante de l'introduction d'un appel ». Il a ajouté ce qui suit :

[TRADUCTION]

Les seules exceptions où la cour peut proroger un délai (selon mon expérience) visent les rares cas dans lesquels il est précisé que lorsqu'une loi prévoit que les règles de procédure s'appliquent, cela incorpore par renvoi les règles en matière de prorogation de délai de ces dernières. La loi intitulée *Municipal Government Act* ne renferme aucun énoncé de ce genre; il n'y est même pas prévu que la procédure habituelle de la Cour d'appel doit être suivie. L'application du paragraphe 688(4.1) est expressément limitée à un stade ultérieur, une fois que l'autorisation d'appel est accordée.

Il ne s'agit pas non plus en l'espèce d'un type d'appel qui existe de plein droit, sans nécessité d'obtenir une autorisation. Une telle situation pourrait soulever des considérations très différentes. En effet, il pourrait alors être plus facile de dire que la signification est un simple mécanisme **pendant** une procédure judiciaire, et non qu'elle est partie intégrante de son introduction (voire même un préalable à celle-ci). Si elle est partie intégrante de son introduction (voire un préalable à celle-ci), c'est un délai de prescription. [Par. 46 et 47]

[Le soulignement est de moi; les caractères gras sont dans l'original.]

[27] Le fait que la loi applicable (la loi intitulée *Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26) prévoyait expressément qu'[TRADUCTION] « une demande en autorisation d'appel doit être déposée et signifiée dans les 30 jours du prononcé de la décision que l'on veut porter en appel [...] » (par. 688(2)) et également qu'[TRADUCTION] « [u]ne fois l'autorisation d'interjeter appel accordée par un juge de la Cour d'appel, l'appel doit être entendu conformément aux règles de pratique et de procédure de la Cour d'appel » (par. 688(4.1)) est important pour l'issue du litige. C'est en effet sur le fondement de ces dispositions que le juge d'appel Côté a conclu que le délai de signification était partie intégrante de l'introduction de l'appel et que selon la loi en cause, les règles de procédure n'entraient en jeu qu'une fois [TRADUCTION] « l'autorisation d'interjeter appel » accordée.

[28] Il a été noté, et j'en conviens, que contrairement à un cas où l'autorisation d'interjeter appel est requise, l'existence d'un droit d'appel absolu pourrait mettre en jeu des considérations différentes; toutefois, afin de déterminer si la signification est une condition de l'introduction d'une demande, je n'ai pas l'impression que ces différences ont une importance quelconque.

[29] Dans l'arrêt *Cheong c. Ontario (Minister of Finance)*, [2004] O.J. No. 378 (C.A.) (QL), la Cour d'appel est arrivée à la conclusion qu'elle n'était pas compétente pour proroger le délai imparti pour signifier au ministre un avis d'appel d'une cotisation de taxe de vente au motif que la loi en cause n'habilitait pas la Cour à le faire. M. Cheong avait déposé son avis d'appel auprès de la Cour supérieure le 90^e jour du délai d'appel de 90 jours; toutefois, il ne l'avait signifié au ministre que le 91^e jour. Après avoir passé en revue les dispositions législatives pertinentes et expliqué pourquoi le pouvoir de proroger le délai de signification n'existait pas, le juge d'appel Goudge, au nom de la Cour d'appel, s'est exprimé en ces termes :

[TRADUCTION]

Les dispositions qui régissent un appel de l'avis du ministre prévu au par. 24(4) sont les articles 25, 26 et 27. Aux fins de la présente instance, les paragraphes clés, en commençant par la pierre angulaire que constitue le par. 25(1), sont les suivants :

25(1) Lorsque le ministre a donné l'avis exigé par le paragraphe 24(4), la personne qui a signifié l'avis d'opposition prévu par cet article peut interjeter appel devant la Cour supérieure de justice pour obtenir l'annulation ou la modification de la déclaration ou de la

cotisation visée par l'opposition. Cependant, nul ne peut interjeter appel en vertu du présent article plus de quatre-vingt-dix jours après la date où l'avis a été envoyé par la poste à cette personne conformément au paragraphe 24(4).

25(2) L'appel est interjeté devant la Cour supérieure de justice comme suit :

a) en déposant auprès du tribunal un avis d'appel rédigé selon la formule qu'approuve le ministre;

b) en payant au tribunal des frais selon le même montant et les mêmes modalités que les frais payables aux termes des règlements pris en application de la *Loi sur l'administration de la justice* lors de la délivrance d'une déclaration;

c) en signifiant au ministre une copie de l'avis d'appel qui a été déposé.

[...]

25(5) Le ministre peut proroger le délai de signification d'un avis d'opposition ou d'un avis d'appel si une demande à cet effet est présentée :

[...]

b) à l'égard d'un avis d'appel, avant l'expiration du délai fixé par le paragraphe (1) du présent article pour la signification de l'avis d'appel.

[...]

27(1) Dès le dépôt des documents visés à l'article 26 à la Cour supérieure de justice, l'affaire est réputée constituer une action en justice.

Finalement, l'article sur lequel l'appelant se fonde le plus est l'art. 29 :

29. Les règles de pratique et de procédure de la Cour supérieure de justice, y compris le droit d'appel et les règles de pratique et de procédure

en matière d'appels, s'appliquent à toute affaire réputée une action aux termes de l'article 25. Un jugement ou une ordonnance rendus dans cette action peuvent être exécutés de la même manière et selon la même procédure qu'un jugement ou une ordonnance rendus dans une action introduite devant le tribunal.

Ces différentes dispositions de la *Loi sur la taxe de vente au détail* rendent un certain nombre de points irréfutables.

Premièrement, le par. 25(1) confère un droit d'appel uniquement si l'appel est introduit dans les quatre-vingt-dix jours de l'envoi par la poste de la réponse du ministre conformément au par. 24(4). Le respect de ce délai est une condition du droit d'appel. En sollicitant une prorogation du délai, l'appelant en convient.

Deuxièmement, le par. 25(2) précise clairement que la signification d'une copie de l'avis d'appel au ministre fait partie intégrante de l'introduction de l'appel. Il est impossible d'introduire l'appel sans cette signification. Le paragraphe 25(3) prévoit que la signification se fait par courrier recommandé. Par conséquent, à moins que la signification soit dûment effectuée dans les quatre-vingt-dix jours, l'appel n'est pas introduit dans le délai de prescription de quatre-vingt-dix jours et il est alors irrecevable.

Troisièmement, le législateur a explicitement traité de la question de la prorogation du délai imparti pour signifier un avis d'appel. L'alinéa 25(5)b habilite le ministre à proroger le délai à condition que la prorogation soit demandée avant l'expiration du délai de quatre-vingt-dix jours.

La *Loi sur la taxe de vente au détail* ne renferme aucune disposition habilitant expressément la cour à proroger le délai de signification après expiration du délai de quatre-vingt-dix jours. Toutefois, l'appelant soutient, avec l'appui de l'intervenante, que l'art. 29 le fait implicitement. L'argument comporte deux volets. L'appelant affirme que l'art. 29 met en jeu les règles de pratique et de procédure de la cour qui se trouvent dans les *Règles de procédure civile*, R.R.O. 1990, Règl. 194, et dans la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, chap. C.43, une fois que l'appelant a pris les mesures exigées par le par. 25(2) pour introduire un appel, même si ces mesures ont été prises après l'expiration du délai de prescription de quatre-vingt-dix jours. L'appelant fait ensuite valoir que les *Règles* et la *Loi sur les tribunaux judiciaires* donnent à la cour le pouvoir de déroger au délai de prescription prévu par la loi en prorogeant le délai imparti pour signifier un avis d'appel.

À mon avis, les deux volets de cet argument sont défectueux.

Pour commencer, je pense que lorsque l'art. 29 est lu dans le contexte des art. 25, 26 et 27 de la *Loi sur la taxe de vente au détail*, il est clair que les règles de pratique et de procédure de la Cour supérieure ne s'appliquent qu'une fois que les démarches prévues aux art. 25 et 26 ont été effectuées. Cela signifie que l'appelant doit déposer l'avis d'appel, payer les frais nécessaires et signifier l'avis d'appel comme l'exige l'art. 25. Le ministre doit ensuite signifier et déposer sa réponse conformément à l'art. 26. Sans cela, les règles de pratique et de procédure de la Cour supérieure ne sont d'aucun secours à l'appelant.

La logique du libellé de la loi commande ce résultat. Aux termes de l'article 29, une affaire doit être réputée une action avant que les règles de pratique et de procédure de la Cour supérieure ne puissent s'appliquer. L'article 27 est la seule disposition en vertu de laquelle une affaire peut être réputée une action. L'article 27 précise que cela ne peut se produire qu'avec le dépôt de la réponse du ministre. De fait, le législateur a modifié cet article de la *Loi sur la taxe de vente au détail* en 1975 afin de retarder le moment auquel une affaire est réputée une action jusqu'à ce que le ministre ait déposé sa réponse en application de l'art. 26. Avant cette modification, une affaire était réputée une action dès que l'appelant avait effectué les démarches que l'art. 25 exigeait de lui.

[Par. 18 à 27]

[Je souligne.]

[30] Dans chacune de ces décisions, la question déterminante consistait à se demander si la loi applicable habilitait la cour à proroger le délai de signification. Elles montrent à quel point les dispositions législatives relatives à la procédure d'appel peuvent varier. Les dispositions de l'art. 48 de la *Loi*, qui s'appliquent en l'espèce, sont encore différentes.

[31] Une lecture du par. 48(3), dans le contexte de l'ensemble de la *Loi*, m'a amené à conclure que la Cour est en droit de proroger le délai de 30 jours imparti pour signifier et pour déposer une demande en autorisation d'appel auprès du greffier du Tribunal.

[32] Le droit de porter en appel une décision du Tribunal est prévu entièrement à l'art. 48. Cette disposition traite séparément de l'introduction d'une demande en autorisation d'appel et de la signification de la demande (et son dépôt auprès du greffier du Tribunal). Elle prévoit dans un premier temps, au par. 48(2), qu'une demande en autorisation d'appel doit être « formée dans les trente jours ». Elle prévoit ensuite, au par. 48(3), que la demande (et la documentation à l'appui)

doit être signifiée et déposée également dans un délai de 30 jours. On ne peut passer sous silence le fait que le législateur a choisi de différencier ces obligations. Bien qu'elles soient toutes deux obligatoires, elles sont présentées comme des obligations indépendantes.

[33] Ce libellé reflète l'intention de traiter l'exigence qu'une demande en autorisation d'appel soit « formée dans les trente jours » comme distincte des autres obligations relatives à l'autorisation d'appel. Une demande est présentée une fois qu'elle a été déposée auprès du registraire de la Cour d'appel. La période de 30 jours dans laquelle il faut [TRADUCTION] « former » une demande en autorisation d'appel est un délai de prescription qui est une condition qu'il faut avoir remplie pour avoir le droit de passer à l'étape suivante.

[34] Les exigences prescrites plus loin dans la *Loi*, à savoir signifier la demande aux parties et la déposer auprès du greffier du Tribunal, reflètent également une intention de ne pas traiter ces obligations comme faisant partie de l'introduction de la procédure d'appel prévue par la *Loi*. Je tire cette conclusion malgré le fait que le par. 48(3) exige que la demande soit déposée et signifiée dans « le délai de trente jours imparti au paragraphe (2) ». Effectivement, si l'intention avait été que la signification (et le dépôt) de la demande soient aussi des conditions de l'introduction de la procédure d'appel, la *Loi* aurait très facilement pu employer un libellé exprimant une telle intention – en exigeant par exemple que la demande en autorisation d'appel soit [TRADUCTION] « déposée et signifiée » dans les 30 jours.

[35] La façon distincte dont la *Loi* traite ces obligations est également compatible avec la nature différente des obligations. Bien que le par. 48(2) traite de l'introduction de la procédure d'appel prévue par la *Loi*, le par. 48(3) fait état d'obligations supplémentaires que l'on peut qualifier de plus axées sur la procédure ou de nature plus procédurale. La meilleure illustration se trouve à l'al. 48(3)*b*), qui exige le dépôt de la demande auprès du greffier du Tribunal. Cette prescription obligatoire est importante pour le processus d'appel étant donné que le par. 48(5) impose au greffier l'obligation de remettre à la Cour d'appel une copie certifiée du dossier; cependant, il est impossible de douter de sa nature procédurale. La *Loi* aurait pu exprimer une intention claire de faire de cette exigence un élément de l'introduction d'un appel, mais, à mon avis, elle ne le fait pas.

[36] Cette analyse cadre bien avec les précédents susmentionnés. De fait, dans chacune des décisions citées, l'exigence d'origine législative de signifier les documents d'appel était liée aux exigences visant l'introduction de l'appel – à la différence de l'art. 48 en l'espèce. Malgré cela, dans l'arrêt *K.C. c. College of Physical Therapists of Alberta*, la Cour a conclu que le fait que la signification n'était pas une condition préalable à l'introduction de l'appel mais plutôt une exigence de nature procédurale qui, à l'intérieur ou au cours du processus d'appel, pouvait faire l'objet d'une prorogation, constituait une interprétation raisonnable des dispositions législatives.

[37] Je suis d'avis que cette conformité avec le par. 48(2) répond au seul délai de fond pour interjeter appel en vertu de l'art. 48.

[38] Les associations font valoir que même si la signification de la demande en autorisation d'appel peut être considérée comme étant de nature procédurale, le par. 48(8) et les *Règles de procédure* ne confèrent pas le pouvoir de proroger un délai. Comme le par. 48(8) prévoit que « les Règles de procédure s'appliquent à tout appel interjeté en vertu du présent article », elles soutiennent que les *Règles* s'appliquent uniquement à un appel – si l'autorisation d'interjeter appel est accordée, mais pas avant.

[39] Dans les affaires *Tymchak* et *Cheong*, les tribunaux ont conclu que les règles de procédure ne s'appliquaient qu'à un stade ultérieur du processus d'appel. Dans ces deux décisions, cela venait du fait que la loi en cause limitait expressément l'application des règles à un stade ultérieur. Dans *Cheong*, par exemple, la disposition législative prévoyait expressément que les règles n'entraient en application qu'une fois que le ministre avait déposé une réponse à l'appel. Le par. 48(8) ne renferme aucune restriction de ce genre.

[40] Je conclus donc que l'utilisation du terme « appel » au par. 48(8) a pour but d'incorporer les *Règles* dans l'ensemble du processus d'appel prévu à l'art. 48, de la première étape, qui est la demande en autorisation d'appel, jusqu'à la fin. Dans la présente instance, la demande en autorisation d'appel a été présentée par voie d'avis de motion. Cela correspond au processus qui régit une demande en autorisation d'appel devant la Cour conformément à la règle 62.03. Les parties ont déposé des dossiers et des mémoires conformément aux *Règles*. Je reconnais que les associations ont fait valoir que cela ne devait pas être considéré comme une admission que les *Règles* s'appliquent à ce stade; toutefois, il me semble que les parties ont agi comme l'entendait

le législateur. En l'absence de termes indiquant clairement l'existence, chez le législateur, d'une intention de soustraire une demande en autorisation d'appel aux *Règles*, je conclus que sa volonté est que les *Règles* s'appliquent pendant tout le processus d'appel prévu à l'art. 48.

[41] Les associations font en outre valoir que même si les *Règles* s'appliquent à une demande en autorisation d'appel, le par. 48(8) ne permet pas une prorogation de délai qui est déjà expressément prévue dans la *Loi*. Étant donné que le par. 48(8) prévoit que les *Règles* s'appliquent « [d]ans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec le présent article », les associations prétendent qu'il pourrait être contraire à la *Loi* que la Cour modifie le délai de signification en accordant un délai supérieur aux 30 jours prescrits dans la *Loi*.

[42] Je ne suis pas de cet avis. L'incorporation des *Règles*, dans la mesure où elles sont incompatibles avec la *Loi*, n'exclut pas l'incorporation du pouvoir conféré par les *Règles* de proroger un délai prévu par les *Règles*. Il ne fait aucun doute qu'une disposition prévue par les *Règles* qui est incompatible avec la *Loi*, y compris le délai imparti pour s'acquitter d'une obligation prévue par la *Loi*, est inopérante par application du par. 48(8). Toutefois, cela ne s'étend pas à l'exercice judiciaire d'un pouvoir conféré par les *Règles*.

[43] La règle 62.03(2) habilite expressément la Cour à proroger le délai de signification d'une motion en autorisation d'appel. Selon moi, cela confère le pouvoir de proroger le délai prescrit par la *Loi* pour les étapes procédurales que constituent la signification et le dépôt auprès du greffier du Tribunal. Il ne s'agit pas d'une incompatibilité visée par le par. 48(8).

[44] C'est pour ces raisons que j'ai conclu que la *Loi* confère à la Cour la compétence de proroger le délai de signification et de dépôt visé au par. 48(3).

[45] Après avoir lu les affidavits déposés à l'appui des motions et reconnaissant l'absence d'opposition à la demande de prorogation de délai, en dehors de la question de la compétence, j'avais conclu qu'il est dans l'intérêt de la justice de proroger le délai de signification et c'est ce que j'ai fait, jusqu'à la date de ma décision, le 11 mai 2016.

[46] Dans les circonstances, j'ordonne à chaque partie de supporter ses propres dépens.