

T-3829-77

T-3829-77

Donald Ashby MacKay (Plaintiff)

v.

Attorney General of Canada, Edgar Gallant and Pierre Pronovost (Defendants)

Trial Division, Walsh J.—Ottawa, June 22 and 26, 1978.

Public Service — Closed competition — Competition restricted to “employees . . . in . . . Quebec and Atlantic Provinces” — Plaintiff employed and resident in Ottawa — Informed that not eligible for competition — Interpretation of advertisement — Whether or not place of employment was confused with and substituted for area of residence — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, ss. 2, 13.

Plaintiff, a public servant resident and employed in Ottawa, unsuccessfully applied for two closed competitions, one open to “employees . . . in . . . Ontario and at Headquarters,” and the other open to “employees . . . in . . . Quebec and Atlantic Provinces.” This action is launched with respect to the latter competition, where plaintiff was informed that he was not eligible because of his not being employed in Quebec or the Atlantic Provinces. The problem arises from the interpretation of the advertisement and whether in fact place of employment was not confused with and substituted for area of residence which would not be permissible under the Act.

Held, the action is dismissed. Plaintiff’s appeal is a highly technical one. The advertisement for the competition restricted to Quebec and the Atlantic Provinces would clearly have excluded him even though it does not use the words “residing in Quebec and Atlantic Provinces” as it might well have, as he neither resided nor worked there. The proper competition for him to apply for was the Ontario competition to which he was directed; he suffered no prejudice by having his application restricted to that competition. While there may be some ambiguity in the wording of the notice, it is not possible to conclude that plaintiff was in any way dealt with unfairly or on a discriminatory basis.

Fredette v. Public Service Commission [1972] F.C. 1343, referred to. *Griffon v. Attorney General of Canada* [1973] F.C. 670, referred to. *Brown v. Public Service Commission* [1975] F.C. 345, referred to.

ACTION.

COUNSEL:

William A. Garay for plaintiff.
Duff Friesen for defendants.

SOLICITORS:

Piazza, Allard, Ottawa, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

Donald Ashby MacKay (Demandeur)

c.

Le procureur général du Canada, Edgar Gallant et Pierre Pronovost (Défendeurs)

Division de première instance, le juge Walsh—Ottawa, les 22 et 26 juin 1978.

Fonction publique — Concours restreint — Concours réservé aux «employés . . . dans la province de Québec et . . . de l’Atlantique» — Le demandeur était fonctionnaire et résidait à Ottawa — On l’a informé qu’il n’était pas admissible au concours — Interprétation de l’annonce du concours — A-t-on, par erreur, posé comme condition de candidature, le lieu de travail au lieu de la région de résidence? — Loi sur l’emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-32, art. 2 et 13.

Le demandeur, un fonctionnaire résidant et travaillant à Ottawa a posé, sans succès, sa candidature à deux concours restreints, l’un ouvert aux «employés de . . . l’Ontario et à l’Administration centrale», et l’autre ouvert aux «employés . . . dans la province de Québec et . . . de l’Atlantique». Cette action résulte du dernier concours pour lequel on a avisé le demandeur qu’il n’était pas admissible parce qu’il n’était pas employé au Québec ou dans les provinces de l’Atlantique. Le litige porte à la fois sur l’interprétation de l’avis de concours, et sur la question de savoir si en fait on n’a pas, par erreur, posé comme condition de candidature le lieu de travail, au lieu de la région de résidence, ce qui est interdit par la Loi.

Arrêt: l’action est rejetée. L’appel du demandeur relève essentiellement de la procédure. L’avis du concours restreint à la province de Québec et aux provinces de l’Atlantique l’aurait clairement exclu bien qu’il ne contienne pas les mots «résidant dans la province de Québec et les provinces de l’Atlantique» comme cela aurait pu être le cas puisque le demandeur ne résidait ni ne travaillait pas dans ces provinces. Il aurait dû se présenter au concours de l’Ontario comme on le lui avait conseillé; le fait qu’on l’ait limité au concours de l’Ontario ne le lésait en rien. Il est possible que le texte de l’avis comporte une certaine ambiguïté, on ne peut pas en conclure que le demandeur ait été victime d’une injustice ou d’une distinction injuste.

Arrêts mentionnés: *Fredette c. La Commission de la Fonction publique* [1972] C.F. 1343; *Griffon c. Le procureur général du Canada* [1973] C.F. 670; *Brown c. La Commission de la Fonction publique* [1975] C.F. 345.

ACTION.

AVOCATS:

William A. Garay pour le demandeur.
Duff Friesen pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Piazza, Allard, Ottawa, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: This action was tried on the basis of a revised agreed statement of facts wherein it was agreed that paragraph 1 of the defence filed by the Deputy Attorney General of Canada accurately sets out the material facts, except that:

(a) The competitions referred to in paragraph (c) thereof were closed competitions within the meaning of the definition of that phrase in subsection 2(1) of the *Public Service Employment Act*;

(b) The plaintiff does not agree that the determination referred to in paragraph (e) thereof was "in accordance with s. 13 of the *Public Service Employment Act* . . ." and

(c) The letter dated August 29, 1977 from the defendant Pierre Pronovost referred to in paragraph (f) of the defence filed herein informed the plaintiff that:

Unfortunately, we are unable to consider your candidacy for this competition as only the employees of the province of Quebec and Atlantic provinces are eligible.

In the agreed statement of facts it was further stated that:

The Canada Employment and Immigration Commission (or its predecessor in the conduct of the competitions) gave notice of the competitions and of the said determinations by way of posters and otherwise, all in accordance with s. 14 of the *Public Service Employment Act*.

The paragraph 1 of the statement of defence referred to in the revised agreed statement of facts reads as follows:

1. In answer to the Statement of Claim as a whole, the Deputy Attorney General of Canada says that:

(a) The Plaintiff is employed by Her Majesty the Queen in right of Canada as represented by the Treasury Board, and has been so employed at Ottawa, Ontario for more than 4 years and resides in the Province of Ontario;

(b) The Defendant Edgar Gallant is the Chairman of the Public Service Commission established under the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970 c. P-32;

(c) At the times material to this action the Canada Employment and Immigration Commission, established under the *Employment and Immigration Department and Commission Act*, S.C. 1976-77, c. 54, was conducting competitions for the positions of Adjudicator PM-4 under competition numbers 77-M&I-CC-IMM-H8, 77-M&I-CC-IMM-H9 and 77-M&I-CC-IMM-H10, the authority to do so having been

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

LE JUGE WALSH: La présente action a été jugée sur un nouvel exposé conjoint des faits dans lequel il a été convenu que le paragraphe 1 de la défense produite par le sous-procureur général du Canada constituait un compte rendu fidèle des faits pertinents, sauf sur les points suivants:

a) les concours mentionnés au paragraphe c) étaient des concours restreints selon la définition de cette expression au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*;

b) le demandeur ne pense pas que la décision mentionnée au paragraphe e) était [TRADUCTION] «conforme à l'article 13 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* . . .» et

c) la lettre du défendeur Pierre Pronovost, en date du 29 août 1977, dont il est fait mention au paragraphe f) de la défense produite en l'espèce informait le demandeur en ces termes:

[TRADUCTION] Nous avons le regret de vous annoncer que votre candidature ne peut être retenue pour ce concours puisque seulement les employés de la province de Québec et des provinces de l'Atlantique sont admissibles.

L'exposé conjoint des faits énonçait en outre:

f) La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (ou l'organisme qui était chargé des concours auparavant) a annoncé la tenue des concours et les résultats de ceux-ci par voie d'affichage et autres moyens, conformément à l'article 14 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

g) Voici le texte du paragraphe 1 de la défense mentionné au nouvel exposé conjoint des faits:

[TRADUCTION] 1. En réponse à la déclaration dans son ensemble, le sous-procureur général du Canada dit que:

a) Le demandeur est un fonctionnaire de Sa Majesté la Reine du chef du Canada représentée par le Conseil du Trésor, il a été ainsi employé à Ottawa (Ontario) pendant plus de 4 ans et il réside dans la province de l'Ontario;

b) Le défendeur Edgar Gallant est le président de la Commission de la Fonction publique instituée en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-32;

c) A l'époque en cause, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada instituée en vertu de la *Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration*, S.C. 1976-77, c. 54, tenait des concours pour les postes d'arbitre PM-4 sous les numéros 77-M&I-CC-IMM-H8, 77-M&I-CC-IMM-H9 et 77-M&I-CC-IMM-H10. Le pouvoir à ce sujet avait été délégué au président de ladite

delegated to the Chairman of the said Commission in accordance with subsection 6(1) of the *Public Service Employment Act*;

(d) There were 3 selection boards constituted to select and place the highest ranking candidates in the said competitions on eligible lists, as necessary to provide for the filling of vacancies across Canada for the positions of adjudicator, and the Defendant, Pierre Pronovost, was the Chairman of the selection board constituted to select and place the highest ranking candidates on eligible lists, as necessary to provide for the filling of vacancies in competition number 77-M&I-CC-IMM-H10 for the positions of adjudicator in Quebec and the Atlantic Provinces;

(e) In accordance with section 13 of the *Public Service Employment Act*, the Canada Employment and Immigration Commission (or its predecessor in the conduct of the said competitions) determined that the persons eligible for appointment through the competition numbered 77-M&I-CC-IMM-H10 must be:

Employees of M&I, UIC and the IAB in the Quebec and Atlantic Provinces occupying positions having a maximum yearly salary from \$19,123 to \$21,299.

and that the persons eligible for appointment through the competition numbered 77-M&I-CC-IMM-H9 must be

Employees of M&I, UIC and IAB in the Province of Ontario and at Headquarters occupying positions having a maximum yearly salary from \$19,123 to \$21,299.

(f) The Plaintiff submitted applications for competition numbered 77-M&I-CC-IMM-H9 and 77-M&I-CC-IMM-H10 but was informed by way of a letter dated August 29, 1977 from the Defendant Pierre Pronovost that he was not eligible for appointment through the competition numbered 77-M&I-CC-IMM-H10 because the Plaintiff was not employed in Quebec or the Atlantic Provinces;

(g) The Plaintiff's application in the competition numbered 77-M&I-CC-IMM-H9 for the positions of adjudicator in Ontario was considered by the selection board constituted to select and place the highest ranking candidates in that competition but his name was not placed on the eligible list because he failed to meet the qualifications for the position.

(h) The qualifications for the positions of adjudicator in the competition numbered 77-M&I-CC-IMM-H9 in Ontario were the same as the qualifications for the positions of adjudicator in the competition numbered 77-M&I-CC-IMM-H10 in Quebec and the Atlantic Provinces, and the basis for assessment of the candidates' qualifications for the positions was the same;

(i) The competition numbered 77-M&I-CC-IMM-H10 is concluded in that:

(i) the eligible list with respect to the positions of adjudicator PM-4 in Quebec and the Atlantic Provinces was established with 12 successful candidates;

(ii) the period within which unsuccessful candidates had the right under section 21 of the *Public Service Employment Act* to appeal against the appointment of the persons

Commission conformément au paragraphe 6(1) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*;

d) Trois comités de sélection ont été désignés pour choisir les candidats qui occuperaient les premiers rangs et placer leurs noms sur des listes d'admissibilité selon qu'ils l'estimeraient nécessaire pour suppléer à des vacances dans tout le Canada dans des postes d'arbitre et le défendeur Pierre Pronovost était le président du comité de sélection désigné pour choisir les candidats qui occuperaient les premiers rangs et placer leurs noms sur des listes d'admissibilité selon qu'il l'estimerait nécessaire pour suppléer à des vacances dans le cadre du concours numéro 77-M&I-CC-IMM-H10 pour les postes d'arbitre au Québec et dans les provinces de l'Atlantique;

e) Conformément à l'article 13 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (ou l'organisme chargé desdits concours avant elle) a décidé que les personnes admissibles à une nomination dans le cadre du concours numéro 77-M&I-CC-IMM-H10 devaient être:

[Des] employés de M&I, de la CAC et de la CAI dans la province de Québec et les provinces de l'Atlantique qui occupent des postes dont le salaire maximum annuel va de \$19,123 à \$21,299.

et que les personnes admissibles à une nomination dans le cadre du concours numéro 77-M&I-CC-IMM-H9 devaient être

[Des] employés de M&I, de la CAC et de la CAI dans la province de l'Ontario et à l'Administration centrale qui occupent des postes dont le salaire maximum annuel va de \$19,123 à \$21,299.

f) Le demandeur a présenté des demandes pour les concours numéros 77-M&I-CC-IMM-H9 et 77-M&I-CC-IMM-H10, mais il a été informé par une lettre du défendeur Pierre Pronovost en date du 29 août 1977 qu'il n'était pas admissible à une nomination dans le cadre du concours numéro 77-M&I-CC-IMM-H10 parce qu'il n'était pas employé au Québec ou dans les provinces de l'Atlantique;

g) La demande du demandeur dans le cadre du concours numéro 77-M&I-CC-IMM-H9 pour les postes d'arbitre en Ontario a été étudiée par le comité de sélection désigné pour choisir les candidats qui occuperaient les premiers rangs et placer leurs noms sur une liste pour ce concours, mais son nom n'a pas été placé sur la liste d'admissibilité parce qu'il n'avait pas les qualités requises pour le poste.

h) Les qualités requises pour les postes d'arbitre dans le cadre du concours numéro 77-M&I-CC-IMM-H9 en Ontario étaient les mêmes que pour les postes d'arbitre dans le cadre du concours numéro 77-M&I-CC-IMM-H10 au Québec et dans les provinces de l'Atlantique et le même principe d'évaluation des candidats aux postes était applicable;

i) Le concours numéro 77-M&I-CC-IMM-H10 a pris fin car

(i) les noms de 12 candidats reçus ont été portés sur la liste d'admissibilité pour les postes d'arbitre PM-4 au Québec et dans les provinces de l'Atlantique;

(ii) le délai pendant lequel les candidats non reçus avaient le droit en vertu de l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* d'en appeler de la nomination des

identified on the said eligible list expired on November 29, 1977; and

(iii) There were no successful appeals and there are no outstanding appeals against the appointment of the persons identified on the said eligible list.

It is common ground that plaintiff was employed in the Public Service in Ottawa and resided in the Province of Ontario at the times material to the action. The issue arises because plaintiff was informed by defendant Pierre Pronovost that he was not eligible for appointment through the competition numbered 77-M&I-CC-IMM-H10 (hereinafter conveniently referred to as H10) because he was not an employee of Quebec or the Atlantic Provinces. He originally came from Halifax and was educated at Dalhousie University and it was his wish and desire to return to Halifax or the Maritime area. However he did apply for the competition under number 77-M&I-CC-IMM-H9 (hereinafter referred to as H9) for Ontario but in that competition his name was not placed on the eligible list because he failed to meet the qualifications for the position and as indicated in the statement of defence the basis for assessment of the candidates' qualifications for the position were the same. The delay in which unsuccessful candidates in the H10 competition could appeal has expired but this has no significance in any event since he was not allowed to participate in that competition.

Section 13 of the *Public Service Employment Act*¹ reads as follows:

13. Before conducting a competition, the Commission shall

(a) determine the area in which applicants must reside in order to be eligible for appointment; and

(b) in the case of a closed competition, determine the part, if any, of the Public Service and the occupational nature and level of positions, if any, in which prospective candidates must be employed in order to be eligible for appointment.

The competition was a closed competition which is defined in section 2(1) of the Act as follows:

“closed competition” means a competition that is open only to persons employed in the Public Service;

While plaintiff based one of his arguments on the fact that in the case of a closed competition the Commission may only determine the part, if any, of the Public Service and the occupational nature

personnes dont le nom figurait sur ladite liste d'admissibilité a expiré le 29 novembre 1977; et

(iii) aucun appel n'a été accueilli et aucun appel n'est en instance contre la nomination des personnes dont le nom figure sur ladite liste d'admissibilité.

Les parties s'accordent à dire que le demandeur était employé dans la Fonction publique et résidait dans la province de l'Ontario à l'époque pertinente en l'espèce. Le litige porte sur le fait que le demandeur a été informé par le défendeur Pierre Pronovost qu'il n'était pas admissible à une nomination dans le cadre du concours numéro 77-M&I-CC-IMM-H10 (ci-après appelé concours H10 pour plus de commodité), vu qu'il ne travaillait pas au Québec ou dans les provinces de l'Atlantique. Originaire de Halifax, il a étudié à l'université de Dalhousie et il aurait voulu retourner à Halifax ou dans les provinces Maritimes. Il s'est présenté au concours numéro 77-M&I-CC-IMM-H9 (ci-après appelé concours H9) pour l'Ontario mais son nom n'a pas été placé sur la liste d'admissibilité parce qu'il n'avait pas les qualités requises pour le poste et, d'après la défense, les aptitudes des candidats au poste étaient toutes évaluées selon le même principe. Le délai d'appel des candidats non reçus dans le concours H10 est expiré mais peu importe, de toute façon, puisqu'il n'a pas pu participer à ce concours.

Citons le texte de l'article 13 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*¹:

13. Avant de tenir un concours, la Commission doit

a) déterminer la région où les postulants sont tenus de résider afin d'être admissibles à une nomination; et

b) dans le cas d'un concours restreint, déterminer la partie, s'il en est, de la Fonction publique, ainsi que la nature des fonctions et le niveau des postes, s'il en est, où les candidats éventuels doivent obligatoirement être employés afin d'être admissibles à une nomination.

Le concours était un concours restreint selon la définition de l'article 2(1) de la Loi:

«concours restreint» désigne un concours ouvert seulement aux personnes employées dans la Fonction publique;

Selon un des arguments du demandeur, dans le cas d'un concours restreint, la Commission ne peut déterminer que la partie, s'il en est, de la Fonction publique ainsi que la nature des fonctions et le

¹ R.S.C. 1970, c. P-32.

¹ S.R.C. 1970, c. P-32.

and level of positions, if any, in which the prospective candidates must be employed in order to be eligible for appointment, in accordance with section 13(b) of the Act and cannot otherwise impose any limitation on the eligibility for appointment of the prospective candidates, there is no doubt that this does not exclude the operation of paragraph (a) of section 13 which is followed by the word "and" so that the right to determine the area in which applicants must reside in order to be eligible for appointment in paragraph (a) applies generally to both open and closed competitions, in addition to which in the case of a closed competition further requirements can be imposed pursuant to paragraph (b), as was done in this case.

Plaintiff's principal contention rests on the argument that in advising him that he could not be considered as a candidate for the H10 competition for Quebec and the Atlantic Provinces this exclusion was based on the area in which he was employed rather than on the area in which he resides, the latter being a criterion which the Commission may use pursuant to section 13(a) of the Act, whereas nowhere in the Act is there any authority to use the place where he is employed as a criterion, and that this is particularly so in the case of a closed competition pursuant to section 13(b) which in defining the criteria specifically authorized in the case of a closed competition makes no reference to the area in which a candidate must be employed in order to enter such a competition.

Certainly residence and place of employment are not necessarily synonymous although in most cases they will be. However in the case of plaintiff he could not claim to be resident elsewhere than in Ontario where he was also employed. One can readily foresee, however, problems of interpretation which could arise in the case of an applicant resident in Hull but employed in the Public Service in Ottawa or conversely, and it is plaintiff's contention that even if he cannot claim to have personally been in such an ambiguous category nevertheless, if the Commission in advertising a competition erroneously bases one of the qualifications on place of employment rather than on area of residence as it is entitled to do, then the entire competition is invalid as defendants exceeded their

niveau des postes, s'il en est, où les candidats éventuels doivent être employés afin d'être admissibles à une nomination, conformément à l'article 13b) de la Loi, et elle ne peut imposer aucune autre restriction à l'admissibilité des candidats éventuels à une nomination. Malgré tout, il est certain que cela n'empêche pas l'application de l'alinéa a) de l'article 13 qui est suivi de la conjonction «et» de sorte que le droit de déterminer la région où les postulants sont tenus de résider afin d'être admissibles à une nomination s'applique en règle générale autant aux concours ouverts qu'aux concours restreints et qu'en outre, dans le cas d'un concours restreint, d'autres exigences peuvent être imposées conformément à l'alinéa b), comme cela a été le cas en l'espèce.

La principale prétention du demandeur consiste à dire qu'en l'informant que sa candidature ne pouvait pas être retenue pour le concours H10 au Québec et dans les provinces de l'Atlantique, on l'a exclu en raison de la région où il était employé et non en raison de la région où il résidait. Le critère de la résidence peut être utilisé par la Commission en vertu de l'article 13a) de la Loi tandis qu'aucune disposition de la Loi n'autorise l'utilisation du critère du lieu de travail. C'est particulièrement vrai dans le cas d'un concours restreint en vertu de l'article 13b) qui, en précisant les critères expressément applicables à un concours restreint, ne fait pas du tout mention de la région où les candidats doivent travailler pour prendre part au concours.

Les termes résidence et lieu de travail ne sont certainement pas toujours synonymes, bien qu'ils le soient dans la plupart des cas. Toutefois, le demandeur ne pouvait pas prétendre qu'il résidait ailleurs qu'en Ontario où il travaillait. Pourtant, il est facile d'imaginer les problèmes d'interprétation éventuels dans le cas du postulant qui résiderait à Hull mais qui serait employé dans la Fonction publique à Ottawa ou inversement. Le demandeur soutient que, même s'il ne peut pas prétendre qu'il entraînait lui-même dans cette catégorie ambiguë, si la Commission dans un avis de concours pose par erreur le lieu de travail, au lieu de la région de résidence comme elle en a le droit, comme l'une des conditions de candidature, tout le concours est alors invalide puisque les défendeurs ont excédé

jurisdiction and had no authority to impose any restriction on eligibility on any of the candidates based upon the geographic area in which they might be employed at the date of their applications.

It appears that the Commission may have foreseen and attempted to overcome the difficulty with respect to an employee residing in Hull and employed in Ottawa or conversely in that whereas the restriction imposed in the advertisement for competition H10 read as follows:

Employees of M&I, UIC and the IAB in the Quebec and Atlantic Provinces occupying positions having a maximum yearly salary from \$19,123 to \$21,299,

whereas that for competition H9 read:

Employees of M&I, UIC and the IAB in the Province of Ontario and at Headquarters occupying positions having a maximum yearly salary from \$19,123 to \$21,299.

Apparently employees employed at Headquarters would be expected to apply in the Ontario competition H9 and would be able to do so even though they resided in Hull or elsewhere on the Quebec side of the provincial border. One might wonder what would have been done if an employee at Headquarters residing in the Province of Quebec preferred to apply in the Quebec and Atlantic Provinces competition H10. In such a case the Commission if it refused this and directed the applicant to the Ontario competition would certainly be unable to argue that the restriction was based on the area of residence pursuant to section 13(a) unless the whole of the Outaouais Region is considered as an "area" rather than considering an area as the Province in which the applicant was resident at the time of the application. All this is hypothetical however since in the case of plaintiff he not only was employed in the Public Service in Ontario but also resided in Ontario, so in his case the two were synonymous and it is only common sense that he should have been directed to the Ontario competition. His willingness and even his desire to reside in the Atlantic Provinces should he be successful in the competition would have been entirely irrelevant if it had been clear that the competition was restricted to persons in the employ of the Public Service and subject to limitations of section 13(b) and also limited to those residing in Quebec or the Atlantic Provinces pursuant to the provisions of section 13(a), as the Act

leur compétence et qu'ils n'avaient pas le pouvoir de restreindre les candidatures à une certaine région où les candidats sont employés à la date de leur demande.

a

Il semble que la Commission ait peut-être prévu et essayé de résoudre la difficulté posée par un employé résidant à Hull et employé à Ottawa, ou vice versa, car la restriction imposée dans l'avis du concours H10 est ainsi libellée:

b

Employés de M&I, de la CAC et de la CAI dans la province de Québec et les provinces de l'Atlantique qui occupent des postes dont le salaire maximum annuel va de \$19,123 à \$21,299.

c

tandis que celle de l'avis du concours H9 est ainsi libellée:

d

Employés de M&I, de la CAC et de la CAI dans la province de l'Ontario et à l'Administration centrale qui occupent des postes dont le salaire maximum annuel va de \$19,123 à \$21,299.

e

Les employés de l'Administration centrale devaient normalement postuler un poste en Ontario dans le cadre du concours H9 et pouvaient le faire bien qu'ils aient résidé à Hull ou ailleurs du côté québécois de la frontière provinciale. On peut se demander ce qui serait arrivé si un employé de l'Administration centrale résidant dans la province de Québec avait préféré postuler un poste au Québec et dans les provinces de l'Atlantique dans le cadre du concours H10. En pareil cas, si la Commission refusait et faisait inscrire le postulant au concours pour l'Ontario, elle ne pourrait certainement pas prétendre que la restriction était fondée sur la région de résidence conformément à l'article 13(a) à moins de considérer que c'est l'Outaouais et non la province où le postulant résidait au moment de sa candidature qui constitue une «région». Il s'agit malgré tout d'un problème hypothétique puisque le demandeur, non seulement était employé dans la Fonction publique en Ontario, mais encore y résidait de sorte que dans son cas les deux termes étaient synonymes et le simple bon sens exigeait qu'il s'inscrive au concours pour l'Ontario. Sa volonté et même son souhait de résider dans les provinces de l'Atlantique en cas de réussite au concours n'auraient eu aucune importance s'il avait été clair que le concours était restreint aux personnes employées dans la Fonction publique, sous réserve des restrictions de l'article 13(b), et également restreint aux personnes résidant au Québec ou dans les provinces de l'At-

f

g

h

i

j

gives the Commission the power to impose these qualifications.

The problem in the present case arises from the interpretation of the advertisement and whether in fact place of employment was not confused with and substituted for area of residence which would not be permissible under the Act.

The wording of the advertisement "OPEN TO: Employees of M&I, UIC and the IAB in the Quebec and Atlantic Provinces" can certainly be read in one interpretation as referring to persons so employed in those provinces wherever they may reside, and in such event the restriction would not be one authorized by the Act. On the other hand defendants contend that the use of the word "of" followed by the three departments whose employees are eligible (within the salary limitations) has the effect of dealing with the question of employment and the word "in" followed by the words "the Quebec and Atlantic Provinces" must therefore refer to the place where they are residing and hence the restriction validly comes within section 13(a). The wording of the advertisement for Ontario competition H9 does not help defendants since the word "Headquarters" clearly cannot designate a residential area and hence the restriction in connection with that advertisement cannot be held to have been based on area of residence pursuant to section 13(a). However, it is not the competition H9 which plaintiff seeks to set aside in the present case, so this advertisement can only be referred to in an attempt to interpret the advertisement in connection with competition H10.

The wording of the letter of defendant Pierre Pronovost to plaintiff states "only the employees of the province of Quebec and Atlantic provinces are eligible" whereas the advertisement uses the words "in the Quebec and Atlantic Provinces". I do not believe that there is any significance however in the use of the word "of" instead of the use of the word "in". If anything it might be somewhat more favourable to plaintiff who might possibly have contended that he is "of" the Atlantic Provinces his province of origin whereas he certainly was neither resident nor employed "in" Quebec or the Atlantic Provinces at the time of the competition.

lantique, conformément aux dispositions de l'article 13a), puisque la Loi confère à la Commission le pouvoir d'imposer ces conditions de candidature.

a Il s'agit en l'espèce d'un problème d'interprétation de l'avis et il s'agit de décider si, de fait, le lieu de travail n'aurait pas été confondu avec la région de résidence et substitué à cette dernière, contrairement aux dispositions de la Loi.

b On peut certainement interpréter le texte de l'avis: «ADMISSIBILITÉ: Employés de M&I, de la CAC et de la CAI dans la province de Québec et les provinces de l'Atlantique» en disant qu'il se réfère aux personnes employées dans ces provinces quel que soit leur lieu de résidence et que cette restriction n'est donc pas autorisée par la Loi. En revanche, les défendeurs prétendent que l'emploi du mot «de» suivi du nom des trois services dont les employés sont admissibles (sous réserve de la conformité de leur salaire aux normes) se rapporte à l'emploi, que le mot «dans» suivi des mots «la province de Québec et les provinces de l'Atlantique» doit, par conséquent, avoir trait au lieu de leur résidence et que cette restriction est donc prévue à l'article 13a). Le libellé de l'avis du concours pour l'Ontario H9 n'appuie pas la thèse des défendeurs puisque l'expression «Administration centrale» ne peut manifestement pas désigner une région de résidence et donc on ne peut pas dire que la restriction dans cet avis est fondée sur la région de résidence conformément à l'article 13a). Toutefois, en l'espèce, le demandeur ne demande pas l'annulation du concours H9 de sorte qu'on ne peut se référer à cet avis que pour interpréter l'avis de concours H10.

h Le texte de la lettre du défendeur Pierre Pronovost au demandeur, contient les mots «seulement les employés de la province de Québec et des provinces de l'Atlantique sont admissibles» tandis que l'avis contient les mots «dans la province de Québec et les provinces de l'Atlantique». Je ne pense pas que l'utilisation du mot «de» au lieu du mot «dans» ait une importance quelconque. Si tant est qu'elle en ait une, elle étaiert davantage la thèse du demandeur qui pourrait prétendre qu'il vient «des» provinces de l'Atlantique d'où il est originaire et qu'il n'était certainement pas résidant ni employé «dans» la province de Québec ou les provinces de l'Atlantique au moment du concours.

If plaintiff had only applied for the competition H10 and been declared ineligible for it he might be in a better position to contend that he had been deprived of his rights or suffered some denial of natural justice, but as he also applied for H9 and was in effect directed to take it, which he did and failed to meet the qualifications, and as it is conceded that the basis for the assessment of the qualifications is the same in the two competitions he cannot claim to have suffered any prejudice. While his counsel attempted to argue that the number of candidates might have been greater, or the qualifications stricter in the Ontario competition than that for Quebec and Maritime Provinces this would appear to be pure speculation and is in fact contrary to the admitted facts on which the action is being tried.

While there may be some ambiguity therefore in the wording of the notice it is not possible to conclude that plaintiff was in any way dealt with unfairly or on a discriminatory basis.

While some jurisprudence was referred to by the parties no cases are directly in point. In the case of *Fredette v. Public Service Commission*² it was held that an unsuccessful candidate in a closed competition did not lose his right to appeal from an unfavourable decision because his employment in the Public Service had been terminated before the appeal was heard. Cattanach J. sitting with the Court of Appeal clearly stated at page 1347 that the fact that no different result would follow even if discretion were not exercised in favour of the applicant was not something that he was entitled to assume. Defendants referred to the case of *Griffon v. Attorney General of Canada*³ in which the applicant complained that the notice of competition did not contain a statement of qualifications for the position nor mention any linguistic requirements. The competition however was for promotion from one translator group to another. Jackett C.J. stated at pages 672-673:

... I agree with the Appeal Board that it was not in the circumstances a ground for setting aside the result of the competition. In my view, a failure to comply with such a regulation should only be held by the Appeal Board to have

² [1972] F.C. 1343.

³ [1973] F.C. 670.

Si le demandeur n'avait présenté une demande qu'à l'égard du concours H10 et qu'il ait été déclaré inadmissible, il serait mieux placé pour prétendre qu'il a été privé de ses droits ou qu'il a été victime de la violation d'une règle de justice naturelle, mais il a également présenté une demande à l'égard du concours H9 et, en fait, on le lui a conseillé, mais il ne remplissait pas les conditions de candidature. Comme il a été admis que le même principe d'évaluation s'appliquait dans les deux concours, il ne peut pas prétendre qu'il a été lésé. Bien que son avocat ait soutenu que les candidats auraient sans doute été plus nombreux et les conditions de candidature plus strictes dans le concours pour l'Ontario que dans celui pour le Québec et les provinces Maritimes, cette affirmation semble relever tout à fait de la conjecture et, de fait, aller à l'encontre de l'exposé conjoint des faits sur la foi duquel l'action est entendue.

Par conséquent, bien que le texte de l'avis comporte une certaine ambiguïté, on ne peut pas en conclure que le demandeur ait été victime d'une injustice ou d'une distinction injuste.

Bien que les parties se soient référées à quelques précédents, aucun de ceux-ci n'est topique. Dans l'affaire *Fredette c. La Commission de la Fonction publique*², il a été décidé qu'un candidat non reçu à un concours restreint ne perd pas son droit d'appel contre une décision défavorable du fait que son emploi dans la Fonction publique a pris fin avant que l'appel ne soit entendu. En Cour d'appel, le juge Cattanach a dit clairement, à la page 1347, qu'il n'était pas fondé à présumer que le résultat serait le même s'il n'exerçait pas son pouvoir discrétionnaire d'une manière favorable au demandeur. Les défendeurs se sont référés à l'affaire *Griffon c. Le procureur général du Canada*³ dans laquelle le demandeur se plaignait que l'avis de concours n'ait pas contenu un énoncé des qualités requises pour le poste ni mentionné d'exigence linguistique. Toutefois, le concours portait sur l'avancement d'un groupe de traducteurs à un autre. Le juge en chef Jackett a dit aux pages 672 et 673:

... je conviens avec le comité d'appel que, dans les circonstances, ceci ne constitue pas un motif d'annulation du concours. A mon avis, le comité d'appel ne peut considérer l'inobservation d'un tel règlement comme un motif d'annulation d'une nomina-

² [1972] C.F. 1343.

³ [1973] C.F. 670.

invalidated an appointment if it concludes that there is a real possibility that compliance with the Regulation might have brought about a different result. As the Appeal Board has indicated here, it was obvious from the fact that the competition was for promotion from one translator group to another that bilingualism was an essential requirement for the position.

Reference was also made by defendants to the case of *Brown v. Public Service Commission*⁴. Jackett C.J. stated at pages 374-375:

In reaching this conclusion, I think it is important to bear in mind that the section 21 appeal procedure is an administrative review of an administrative process and should be conducted with a view to finding and correcting injustices and not so as blindly to create technical difficulties and delays. Administrative documents should not be read "microscopically" but with a view to extracting the meaning that must have been intended by the administrators by whom they were created.

While the statement of facts in that case was entirely different I am of the view that plaintiff's appeal in the present is a highly technical one, that the advertisement for the competition H10 would clearly have excluded him even though it does not use the words "residing in the Quebec and Atlantic Provinces" as it well might have, as he neither resided nor worked there, and that the proper competition for him to apply for was the Ontario competition to which he was directed, and that he suffered no prejudice by having his application restricted to that competition.

In any event the competition was being conducted by the Employment and Immigration Commission established under the *Employment and Immigration Department and Commission Act*⁵ and not by the Public Service Commission established under the provisions of the *Public Service Employment Act* and since Edgar Gallant was Chairman of the Public Service Commission no claim can lie against him so the action would have to be dismissed with respect to defendant Edgar Gallant.

Plaintiff's action is therefore dismissed with costs.

⁴ [1975] F.C. 345.

⁵ S.C. 1976-77, c. 54, Part I.

tion que s'il en vient à la conclusion qu'il est tout à fait probable que, si l'on s'y était conformé, le résultat aurait été différent. Comme le comité d'appel l'a souligné en l'espèce, il ressortait clairement du fait qu'il s'agissait d'un concours d'avancement d'un groupe de traducteurs à un autre que le bilinguisme est une exigence fondamentale du poste.

Les défendeurs se sont également référés à l'affaire *Brown c. La Commission de la Fonction publique*⁴. Le juge en chef Jackett y a dit aux pages 374 et 375:

En concluant de la sorte, j'estime important de rappeler que la procédure d'appel prévue à l'article 21 consiste dans un examen administratif d'une procédure administrative et devrait être conduite de manière à découvrir les injustices et à y remédier et non pas de manière aveugle, propre à créer des difficultés et des retards de procédure. Les documents administratifs ne devraient pas être lus «au microscope», mais de manière à dégager le sens général correspondant à l'intention des gestionnaires qui en sont les auteurs.

Bien que l'exposé des faits ait été tout à fait différent dans cette affaire-là, je pense que l'appel du demandeur en l'espèce relève essentiellement de la procédure. L'avis du concours H10 l'aurait clairement exclu bien qu'il ne contienne pas les mots «résidant dans la province de Québec et les provinces de l'Atlantique» comme cela aurait pu être le cas, puisque le demandeur ne résidait ni ne travaillait dans ces provinces. Il aurait dû se présenter au concours de l'Ontario comme on le lui avait conseillé. A mon avis, le fait qu'on l'ait limité au concours de l'Ontario ne le lésait en rien.

En tout état de cause, le concours était tenu par la Commission de l'emploi et de l'immigration instituée en vertu de la *Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration*⁵ et non par la Commission de la Fonction publique établie en vertu des dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et comme Edgar Gallant était président de la Commission de la Fonction publique, il bénéficie d'une immunité et l'action contre lui doit être rejetée.

L'action du demandeur est donc rejetée avec dépens.

⁴ [1975] C.F. 345.

⁵ S.C. 1976-77, c. 54, Partie I.