

A-435-82

A-435-82

Attorney General of Canada (Applicant)

v.

Lise Landriault (Respondent)

Court of Appeal, Pratte, Heald and Ryan JJ.—
Ottawa, November 10 and December 13, 1982.

Public Service — Application to review and set aside decision of Public Service Commission Appeal Board allowing appeal by respondent under s. 21 of Public Service Employment Act against appointment made in connection with Public Service competition — Commission limited eligibility to "Employees of Transport Canada, Canadian Air Transportation Administration, occupying a position at Dorval" — Respondent's application refused on ground that although, pursuant to administrative arrangement, she worked at Dorval under direction of Department of Transport and duties were closely related to those of vacant position, she was technically employed by Health and Welfare — Respondent successfully brought s. 21 appeal on ground area of competition did not reflect organizational interaction within civil aviation and made mockery of merit principle — Applicant contending Appeal Board erred first, in deciding respondent had right of appeal under s. 21 and second, in overruling decision of Commission under s. 13 to limit competition to employees of only one Department — Meaning of word "candidate" within context of s. 21 — Applicability of merit principle to Commission's exercise of authority to determine area of competition under s. 13 — Appeal allowed in part — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, ss. 2(1), 10, 11, 13(a),(b), 16, 17, 21, 42 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to review and set aside the decision of the Public Service Commission Appeal Board allowing an appeal by the respondent under section 21 of the *Public Service Employment Act* against the appointment of a successful candidate in a competition held by the Public Service Commission. The Commission, pursuant to section 13 of the Act, had limited eligibility for the competition to "Employees of Transport Canada, Canadian Air Transportation Administration, occupying a position at Dorval". When the competition was held the respondent was employed by the Department of National Health and Welfare, but in accordance with an administrative arrangement, was actually working at Dorval under the direction of the Department of Transport. Although her duties were closely related to those of the vacant position the Commission refused to consider her application on the ground that the competition was open only to employees of the Department of Transport. The Appeal Board determined first that the respondent had a right to appeal under the section even though she had been found ineligible for the competition, and second, that the respondent had been wrongly excluded from the competition because, given the circumstances, the Commission had determined the area of competition under section 13 of

Procureur général du Canada (requérant)

c.

^a Lise Landriault (intimée)

Cour d'appel, juges Pratte, Heald et Ryan—
Ottawa, 10 novembre et 13 décembre 1982.

b *Fonction publique — Demande d'examen et d'annulation de la décision d'un comité d'appel de la Commission de la Fonction publique accueillant l'appel de l'intimée aux termes de l'art. 21 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique contre une nomination à la suite d'un concours de la Fonction publique — La Commission a limité l'admissibilité au concours aux «Employés de l'Administration canadienne du transport aérien de Transports Canada occupant un poste à Dorval» — Bien que, conformément à une entente administrative, l'intimée ait travaillé à Dorval sous la direction du ministère des Transports et que ses fonctions aient été étroitement reliées à celles du poste vacant, sa candidature a été ^c *d* *rejetée parce que techniquement, elle était employée par le ministère de la Santé et du Bien-être social — L'appel formé par l'intimée en vertu de l'art. 21 a été accueilli au motif que la zone du concours ne reflétait pas les interdépendances structurelles en aviation civile et faisait une parodie du principe du mérite — Selon le requérant, le Comité d'appel a ^e *e* *commis une erreur en reconnaissant d'abord que l'intimée pouvait faire appel aux termes de l'art. 21 et en réformant ensuite la décision de la Commission, aux termes de l'art. 13, de restreindre le concours aux fonctionnaires d'un seul Ministère — Sens du terme «candidat» à l'art. 21 — Application du principe du mérite à l'exercice par la Commission de son ^f *f* *pouvoir de définir la zone de concours en vertu de l'art. 13 — Appel accueilli en partie — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 2(1), 10, 11, 13a),(b), 16, 17, 21, 42 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.****

g *La Cour a été saisie d'une demande, fondée sur l'article 28, en examen et annulation de la décision d'un comité d'appel de la Commission de la Fonction publique qui accueillait l'appel interjeté par l'intimée, en vertu de l'article 21 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, de la nomination d'une candidate au concours ouvert par la Commission de la Fonction publique. La Commission, se fondant sur l'article 13 de la Loi, ^h *h* *avait limité l'admissibilité au concours aux «Employés de l'Administration canadienne du transport aérien de Transports Canada occupant un poste à Dorval». À l'époque du concours, l'intimée était au service du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social mais, conformément à une entente administrative, travaillait à Dorval sous la direction du ministère des ⁱ *i* *Transports. Ses fonctions étaient étroitement liées à celles du poste devenu vacant, mais la Commission a refusé de prendre en compte sa candidature donnant pour motif que le concours n'était ouvert qu'aux employés du ministère des Transports. Le Comité d'appel statua d'abord que l'intimée avait droit de former appel en vertu de l'article, même si elle avait été jugée ^j *j* *non admissible au concours et, en second lieu, qu'elle avait été exclue du concours à tort vu que, dans les circonstances, la Commission avait fixé la zone du concours prévue à l'article 13****

the Act without due regard for the merit principle. The applicant attacks the decision of the Appeal Board on the grounds that the Board erred first, in deciding that the respondent had a right of appeal under section 21 and second, in overruling the decision made by the Commission under section 13 to open the competition solely to employees of the Department of Transport.

Held, the appeal is allowed in part. Section 21 creates a right of appeal against appointments in the Public Service when the selection of the person to be appointed is made from within the Public Service. If the selection is made by "closed competition" this right is given to "every unsuccessful candidate". The meaning of the word "candidate" as it is used in this context is not clear nor is it made any clearer by examining the other sections of the Act in which it is used. In some sections "candidate" refers to persons who have participated in a competition and who are eligible for appointment while in others it refers to persons who take part in a competition whether they are eligible for appointment or not. In these circumstances, "candidate" as used in section 21 should be given its normal meaning which would include any person who had applied for the job. This conclusion is in harmony with the decision of the Supreme Court of Canada in *Bullion v. Her Majesty The Queen et al.*, [1980] 2 S.C.R. 578, which implies that a person employed in the Public Service who has applied to participate in a closed competition and whose application has been summarily rejected because he was not within the area of competition as defined by the Commission pursuant to paragraph 13(b) of the Act, may appeal under section 21 in order to contest the legality of the determination made by the Commission pursuant to that paragraph. Based on this the Appeal Board's finding that the respondent was entitled to appeal is upheld.

The respondent's argument that in making its determination of the conditions for eligibility the Commission ignored the requirements of paragraph 13(b) fails. That paragraph does not require that the Commission determine both the part of the Public Service and the occupational nature and level of positions in which prospective candidates must be employed. As to the applicability of the merit principle to the making of a determination under section 13, section 10 of the Act requires that merit be the only criterion applied in the selection of persons to be appointed to the Public Service. However, making a determination as to the terms of eligibility for a competition does not involve the Commission in selecting the persons to be appointed. The Appeal Board's decision that the merit principle applied to such a determination was based on a misconception of that principle. Further, the merit principle does not require that every available person be considered for appointment nor does it mean that all those who are equally qualified for a position must be given the same opportunity to participate in a closed competition. If it did section 11 which provides that appointments are normally to be made from within the Public Service, and section 13, which imposes on the Commission the unqualified right to limit the area of competition, would contradict the merit principle.

Per Heald J. dissenting in part: The decision of the Appeal Board confirming the respondent's right to appeal under section 21 is upheld. As regards the Commission's determination of the criteria restricting eligibility in respect of the competition in question under section 13 of the Act, the Commission adopted criteria not authorized under that section. The reasoning

de la Loi sans tenir compte du principe du mérite. Le requérant conteste la décision du Comité d'appel qui, selon lui, a commis une erreur en décidant d'abord que l'intimée avait droit de former appel en vertu de l'article 21 et, ensuite, en réformant la décision de la Commission, aux termes de l'article 13, de n'ouvrir le concours qu'aux employés du ministère des Transports.

Arrêt: l'appel est accueilli en partie. L'article 21 prévoit un droit de faire appel des nominations aux postes de la Fonction publique lorsque la sélection des candidats se fait au sein de la Fonction publique. Si la sélection se fait par «concours restreint», ce droit est donné à «chaque candidat non reçu». Le sens qu'il faut donner au terme «candidat» dans ce contexte n'est pas clair et n'est pas précisé par les autres articles de la Loi où il est employé. Dans certains de ceux-ci, «candidat» désigne les personnes qui ont participé à un concours et qui sont admissibles à la nomination, alors que dans d'autres il semble désigner tous ceux qui ont pris part à un concours qu'ils soient ou non admissibles à la nomination. Il convient donc de donner au terme «candidat», à l'article 21, son sens ordinaire qui vise tous ceux qui ont fait acte de candidature. Cette conclusion est conforme à l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Bullion c. Sa Majesté La Reine et autre*, [1980] 2 R.C.S. 578, selon lequel le fonctionnaire qui pose sa candidature à un concours restreint et dont la candidature est sommairement rejetée parce qu'il ne fait pas partie de la zone de concours, selon la définition qu'en donne la Commission, conformément à l'alinéa 13b) de la Loi, peut en appeler sur le fondement de l'article 21 et contester la légalité de la décision de la Commission, prise en vertu de cet alinéa. Pour cette raison, la décision du Comité d'appel de reconnaître le droit de l'intimée de faire appel est confirmée.

L'intimée soutient à tort que la Commission n'a pas tenu compte des exigences de l'alinéa 13b) en déterminant les conditions d'admissibilité. Cet alinéa n'exige pas que la Commission établisse à la fois le secteur de la Fonction publique et la nature et le niveau des postes que doivent occuper les candidats. Quant à l'obligation d'appliquer le principe du mérite à la détermination de l'article 13, l'article 10 exige que le seul critère de sélection des candidats nommés à des postes de la Fonction publique soit le mérite et nul autre; cependant, lorsque la Commission procède à la détermination des conditions d'admissibilité à un concours, elle ne procède pas à la sélection des candidats qui seront nommés. La décision du Comité repose sur une conception erronée du principe du mérite qui ne s'applique pas à cette détermination. Le principe n'exige pas non plus que toutes les personnes qualifiées puissent postuler un poste ni que tous ceux qui sont également qualifiés pour un poste aient la même possibilité de participer à un concours restreint. S'il en était autrement, l'article 11, selon lequel les nominations doivent normalement se faire au sein de la Fonction publique, contredirait ce principe, de même que l'article 13 qui confère à la Commission le droit absolu de limiter la zone du concours.

Le juge Heald dissident en partie: La décision du Comité d'appel qui confirme le droit de l'intimée de faire appel sur le fondement de l'article 21 doit être confirmée. Lors de la détermination par la Commission des critères restreignant l'admissibilité au concours, en vertu de l'article 13 de la Loi, la Commission a eu recours à des critères que cet article n'auto-

applied by the Court in the *Bullion* case in interpreting section 13 applies here. When section 13 refers to the "part . . . of the Public Service . . .", it necessarily contemplates, because of the merit principle set out in section 10 of the Act, that the restriction imposed thereby must ". . . bear some relationship to the nature of the particular position to be filled, having regard to the qualifications required and duties and functions to be performed". In this case the restriction imposed by the Commission bears no logical relationship to the nature of the position to be filled. During the period prior to the posting of the competition the Departments of National Health and Welfare and Transport were studying administrative changes which would effectively link the two in the area of civil aviation medicine. In some areas employees of the Department of National Health and Welfare, like the respondent, were working very closely with employees of the Department of Transport. The respondent, in fact, while not officially an employee of Transport, actually performed her duties within that Department under the responsibility of its departmental officials. Because her duties and responsibilities were closely connected with those of the position under competition she had valuable experience related to it. Given this, the preclusion of the respondent from applying for this position not only shows a lack of regard for the principle of merit selection but a frustration of that principle. This is also true in respect of employees of other departments who may have been equally well-qualified but prevented from competing for the position.

Per Ryan J.: The decision of the Appeal Board confirming the respondent's right to appeal under section 21 is upheld. As to the Commission's exercise of its authority under paragraph 13(b), that paragraph authorizes the Commission, in connection with a closed competition, to determine the part of the Public Service in which employees must be employed in order to compete. This authority is neither specifically nor impliedly limited even when the paragraph is read together with section 10 of the Act or with paragraph 13(a), and it may be exercised even if, as a consequence, some employees who have the essential qualifications for a position under competition are rendered ineligible. To this extent the paragraph authorizes limiting the range of potential candidates in a way that may result in excluding otherwise meritorious employees. Therefore, while the determination made by the Commission may have been unwise it was within its authority under paragraph 13(b).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Bullion v. Her Majesty The Queen et al., [1980] 2 S.C.R. 578, reversing (*sub nom. Bullion v. Public Service Commission Appeal Board*) [1980] 2 F.C. 110 (C.A.).

REFERRED TO:

Delanoy v. Public Service Commission Appeal Board, [1977] 1 F.C. 562 (C.A.).

COUNSEL:

Jean-Marc Aubry for applicant.
Maurice W. Wright, Q.C. for respondent.

rise pas. Le raisonnement de la Cour dans l'arrêt *Bullion*, lorsqu'elle interprète l'article 13, s'applique au cas d'espèce. Lorsque l'article 13 mentionne la «partie . . . de la Fonction publique . . .», il ne peut s'agir, vu le principe du mérite énoncé à l'article 10 [de la Loi, que de restriction ayant « . . . quelque rapport avec la nature du poste à combler, eu égard aux qualifications requises et aux fonctions qu'il comporte». En l'espèce présente, la restriction imposée par la Commission n'a aucun lien logique avec la nature du poste à combler. Au cours de la période antérieure à l'annonce du concours, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et celui des Transports ont étudié la possibilité de procéder à des changements administratifs pour rattacher les deux Ministères dans le domaine de la médecine aéronautique civile. Dans certains secteurs, les fonctionnaires du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, comme l'intimée, travaillaient en liaison étroite avec ceux du ministère des Transports. L'intimée, sans être officiellement au service du ministère des Transports, exerçait en fait ses fonctions au sein de ce Ministère, sous la surveillance des dirigeants de ce Ministère. Comme ses fonctions et responsabilités étaient étroitement liées à celles du poste à combler, elle possédait une bonne expérience de ces fonctions. Cela étant, le fait d'interdire le concours à l'intimée prouve une méconnaissance manifeste du principe de la sélection au mérite et, en outre, y fait échec. Cela est vrai aussi pour d'autres fonctionnaires, dans d'autres ministères, tout aussi compétents, mais qui n'ont pas été autorisés à participer au concours.

Le juge Ryan: La décision du Comité d'appel qui reconnaît à l'intimée le droit de faire appel sur le fondement de l'article 21 est bien fondée. Quant à l'exercice par la Commission de son pouvoir aux termes de l'alinéa 13b), cet alinéa autorise la Commission, dans le cas d'un concours restreint, à déterminer le secteur de la Fonction publique dans lequel les candidats doivent être employés afin d'être admissibles au concours. Ce pouvoir n'est limité ni expressément ni tacitement dans l'alinéa lui-même, même si ce dernier est lu en corrélation avec l'article 10 de la Loi, ou l'alinéa 13a), et il peut être exercé même si, de ce fait, certains fonctionnaires possédant les compétences essentielles pour occuper le poste qui fait l'objet du concours n'y sont pas admissibles. Dans cette mesure, l'alinéa autorise la limitation du nombre de candidats éventuels d'une manière qui peut avoir pour résultat l'exclusion de fonctionnaires par ailleurs méritoires. Il se peut donc que la décision de la Commission n'ait pas été sage mais l'alinéa 13b) l'autorisait.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Bullion c. Sa Majesté La Reine et autre, [1980] 2 R.C.S. 578, infirmant (*sub nom. Bullion c. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique*) [1980] 2 C.F. 110 (C.A.).

DÉCISION CITÉE:

Delanoy c. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique, [1977] 1 C.F. 562 (C.A.).

AVOCATS:

Jean-Marc Aubry pour le requérant.
Maurice W. Wright, c.r., pour l'intimée.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for respondent. ^a

C. E. Leclerc for Public Service Commission Appeal Board.

The following are the reasons for judgment rendered in English by ^b

PRATTE J.: This section 28 application is directed against a decision of an appeal board established by the Public Service Commission allowing an appeal made by the respondent, Miss Landriault, under section 21 of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32. ^c

On January 21, 1982 the Public Service Commission announced that a closed competition would be held to fill a position described as "Senior Personnel Licensing Clerk (CR-04)". It was specified that the competition was open to "Employees of Transport Canada, Canadian Air Transportation Administration, occupying a position in Dorval". ^d

At that time, Miss Landriault, the respondent herein, held a position in the Department of National Health and Welfare. However, pursuant to an administrative arrangement between that Department and the Department of Transport, she was actually working at Dorval under the direction of officials of the Department of Transport; the duties of her position were closely related to those of the vacant position of "Senior Personnel Licensing Clerk (CR-04)". Miss Landriault applied to participate in the competition. By letter dated February 19, 1982, she was notified that, as she was an employee of the Department of National Health and Welfare, her application could not be considered since the competition was open solely to the employees of the Department of Transport. ^e

The competition was thereafter held without Miss Landriault's application being given any further consideration. Ultimately, one Mrs. Nadeau was found to be the best qualified candidate. Miss Landriault then appealed against her proposed appointment pursuant to section 21 of the *Public Service Employment Act*. Her ground of appeal ^f

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour l'intimée. ^a

C. E. Leclerc pour le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique.

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

LE JUGE PRATTE: La Cour statue sur une demande fondée sur l'article 28 et formée contre la décision d'un comité d'appel, constitué par la Commission de la Fonction publique, accueillant l'appel interjeté par l'intimée, M^{lle} Landriault, en vertu de l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-32. ^c

Le 21 janvier 1982, la Commission de la Fonction publique a annoncé un concours restreint, pour un poste de «Commis principal à la délivrance de licences au personnel (CR-04)». Étaient admissibles au concours les «Employés de l'Administration canadienne du transport aérien de Transports Canada occupant un poste à Dorval». ^d

À cette époque, M^{lle} Landriault, intimée en l'espèce, occupait un poste au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Toutefois, conformément à un arrangement administratif entre ce Ministère et celui des Transports, elle travaillait en fait, à Dorval, sous la direction de fonctionnaires du ministère des Transports; ses fonctions étaient étroitement liées à celles du poste vacant de «Commis principal à la délivrance de licences au personnel (CR-04)». M^{lle} Landriault a fait acte de candidature. Par lettre du 19 février 1982, on lui a notifié que sa candidature ne pouvait être retenue parce qu'elle était au service du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et que le concours n'était ouvert qu'aux employés du ministère des Transports. ^e

Le concours eut lieu par la suite sans qu'on donne aucune autre suite à la candidature de M^{lle} Landriault. Finalement, une certaine M^{me} Nadeau a été désignée comme la candidate la mieux qualifiée. M^{lle} Landriault fit alors appel de cette nomination, se fondant sur l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Elle donne la ^f

was expressed in the following terms in a letter sent to the Commission on April 14, 1982.

I am appealing the nomination of Mrs. Nadeau because I feel that the area of the competition does not reflect the organizational interaction within Civil Aviation, therefore; [sic] allowing injustice, discrimination and making a mockery of the merit principle which exists within the Public Service.

The Board established by the Commission to hear that appeal found in favour of Miss Landriault. First, it rejected a preliminary objection raised by the representative of the Department of Transport who had contended that Miss Landriault had no right of appeal under section 21 since she was not entitled to participate in the competition; second, the Board held that Miss Landriault had been wrongly excluded from the competition because the determination of the area of competition pursuant to section 13 of the Act had been made without due regard for the merit principle. The conclusion of the Board on this last point was expressed as follows:

... appellant, although not officially an employee of Transport Canada, actually performed her duties within the Department of Transport and under the responsibility of officials of the Department. Moreover, her duties and responsibilities [sic] were closely connected with those of the position under competition and therefore, she should have been considered as a prospective candidate eligible for the appointment.

These facts were uncontradicted by the Department's representative who relied on the legality of the area of competition determined in accordance with Section 13 of the Act and the policy of the Public Service Commission. While in ordinary circumstances I would not hesitate to render a decision in favor of the Department, I am of the view that, because of the special circumstances of the present case, my intervention is warranted because I consider that the determination was not made with due consideration of the merit principle affirmed in Section 10 of the Act. In my view, an area of competition must bear some relationship with the nature of the position to be filled and the field of employees where potential candidates may be found. In the present case, I am of the opinion that the Department never questioned itself as to where potential candidates were to be found and merely [sic] determined the area of competition without regard for potentially good candidates in its own services that might be excluded because of an administration incongruity that required an employee to work in one Department while officially employed by another Department.

Consequently, I consider that the determination of the instant area of competition was not made in keeping with merit and the appeal of Mrs. [sic] Landriault is hereby allowed.

Counsel for the applicant attacked that decision on two grounds. First, he said that the Board erred in deciding that Miss Landriault had the right to appeal under section 21 of the *Public Service*

raison de son appel dans une lettre adressée à la Commission en date du 14 avril 1982.

[TRADUCTION] J'en appelle de la nomination de M^{me} Nadeau parce que je crois que la zone de concours ne reflète pas les interdépendances structurelles existant en aviation civile, et favorise en conséquence l'injustice, la discrimination et fait une parodie du principe du mérite applicable au sein de la Fonction publique.

Le Comité, constitué par la Commission pour entendre l'appel, a statué en faveur de M^{lle} Landriault. D'abord, il a rejeté l'exception préalable soulevée par le représentant du ministère des Transports qui soutenait que M^{lle} Landriault n'avait aucun droit d'appel en vertu de l'article 21 puisqu'elle n'était pas autorisée à participer au concours. Puis le Comité a jugé que M^{lle} Landriault avait été exclue à tort parce que la zone de concours, qui devait être déterminée conformément à l'article 13 de la Loi, l'avait été sans tenir compte du principe du mérite. À ce sujet, le Comité concluait:

[TRADUCTION] ... l'appelante n'était pas officiellement au service de Transports Canada, mais exerçait en fait des fonctions au sein du ministère des Transports, sous la responsabilité des fonctionnaires de ce Ministère. De plus, ses fonctions et responsabilités étaient étroitement liées à celles du poste à pourvoir; aussi aurait-on dû la considérer comme un candidat éventuel admissible.

Les représentants du Ministère n'ont pas nié ces faits, arguant de la légalité de la zone de concours, déterminée conformément à l'article 13 de la Loi, et à la politique de la Commission de la Fonction publique. Certes, à l'ordinaire, je n'hésiterais pas à statuer en faveur du Ministère, mais je suis d'avis que, dans le cas d'espèce, mon intervention est justifiée car j'estime que la détermination de la zone ne tient pas compte du principe du mérite énoncé à l'article 10 de la Loi. À mon avis, une zone de concours doit avoir quelque rapport avec la nature du poste à combler et le secteur dans lequel on peut espérer trouver des candidats éventuels. En l'espèce, je suis d'avis que le Ministère ne s'est jamais demandé où l'on pourrait trouver des candidats éventuels, et s'est borné à déterminer la zone du concours, sans avoir égard à d'éventuels candidats valables dans ses propres services, qui risquaient d'être exclus par suite d'une anomalie administrative obligeant un fonctionnaire à travailler dans un ministère alors qu'il est officiellement au service d'un autre.

C'est pourquoi j'estime que, dans le cas d'espèce, la zone du concours n'a pas été déterminée en fonction du mérite et l'appel de M^{me} [sic] Landriault est, par les présentes, accueilli.

L'avocat du requérant, pour contester la décision, fait valoir deux moyens. D'abord, ce serait à tort que le Comité aurait décidé que M^{lle} Landriault pouvait former appel sur le fondement de

Employment Act; second, he argued that the Board also erred in allowing the appeal for the reason that it considered inappropriate the decision made under section 13 of the Act to open the competition solely to the employees of the Department of Transport.

1. The right of appeal

Section 21 of the *Public Service Employment Act* creates a right of appeal against appointments in the Public Service when the selection of the persons to be appointed was made from the Public Service. If, as in the present case, a selection was made "by closed competition",¹ the right to appeal is given to "every unsuccessful candidate".

According to counsel for the applicant, Miss Landriault was not an "unsuccessful candidate" because, as she was not an employee of the Department of Transport, she was not eligible for appointment to the position that had to be filled and, for that reason, was not entitled to participate in the competition. He argued that an examination of the various sections of the Act showed that when a closed competition is held to fill a position, only those who are eligible for appointment to that position can be candidates.

In my opinion, no definite conclusion can be drawn from an examination of the various sections of the Act where the word "candidate" is used. In some of them, like sections 16 and 17, the word "candidate" obviously refers to persons who have participated in the competition and who are, in addition, eligible for appointment. In other sections, like sections 13 and 42, the same word seems to refer to persons who take part in the competition whether they be eligible for appointment or not. In those circumstances, it would seem wise to give the word "candidate" in section 21 its normal meaning which, in my opinion, would include any person having applied for the job. That conclusion seems to be in harmony with the decision of the Supreme Court of Canada in *Bullion v. Her*

¹ That expression is defined as follows in section 2 of the Act:

2. (1) In this Act "closed competition" means a competition that is open only to persons employed in the Public Service;

l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*; ensuite, le Comité aurait, à tort, fait droit à l'appel en statuant que la décision prise, sur le fondement de l'article 13 de la Loi, de n'ouvrir le concours qu'aux employés du ministère des Transports était irrégulière.

1. Le droit d'appel

L'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* prévoit un droit d'appel contre les nominations à des postes de la Fonction publique lorsque la sélection des candidats se fait au sein de la Fonction publique. Si, comme en l'espèce, la sélection se fait «par concours restreint»¹, le droit d'appel est donné à «chaque candidat non reçu».

Selon l'avocat du requérant, M^{lre} Landriault ne serait pas un «candidat non reçu» parce que, n'étant pas employée au ministère des Transports, elle n'était pas admissible au poste vacant et, pour ce motif, n'était pas en droit de participer au concours. D'après lui, l'examen des divers articles de la Loi révèle que, lorsqu'un concours restreint est tenu pour combler un poste, seules les personnes admissibles à ce poste peuvent faire acte de candidature.

À mon avis, aucune conclusion définitive ne peut être tirée de l'examen des divers articles de la Loi employant le terme «candidat». Dans certains articles, comme les articles 16 et 17, le terme désigne manifestement les personnes qui ont participé au concours et qui, de plus, sont admissibles à la nomination. Dans d'autres, comme aux articles 13 et 42, le même terme semble désigner tous ceux qui ont pris part au concours, qu'ils soient ou non admissibles à la nomination. Dans ces circonstances, il me paraît sage de donner au terme «candidat», tel qu'il apparaît à l'article 21, son sens ordinaire qui, à mon avis, s'applique à tous ceux qui ont fait acte de candidature. Cette conclusion me paraît conforme à l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Bullion c. Sa Majesté La Reine et*

¹ Cette expression est définie comme suit à l'article 2 de la Loi:

2. (1) Dans la présente loi «concours restreint» désigne un concours ouvert seulement aux personnes employées dans la Fonction publique;

*Majesty The Queen et al.*² which, as I read it, implies that a person employed in the Public Service who has applied to participate in a closed competition and whose application has been summarily rejected because he was not within the area of the competition as defined by the Commission pursuant to paragraph 13(b) of the Act may appeal under section 21 in order to contest the legality of the determination made by the Commission pursuant to paragraph 13(b).

For those reasons, I am of opinion that the Appeal Board correctly held that Miss Landriault had the right to appeal under section 21.

2. The regularity of the determination made pursuant to paragraph 13(b)

The determination that the competition would only be opened to "Employees of Transport Canada, Canadian Air Transportation Administration, occupying a position in Dorval" was made pursuant to paragraph 13(b) of the Act. That paragraph reads as follows:

13. Before conducting a competition, the Commission shall

(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.

Counsel for the applicant acknowledged that an appeal board may, under section 21, set aside the result of a closed competition on the ground that the area of competition has not been determined in accordance with the requirements of the law. That was impliedly decided by the Supreme Court of Canada in the *Bullion* case. His submission was that an appeal board may not set aside the result of a closed competition on the sole ground that it considers that the area of competition as determined by the Commission under section 13 was not appropriate in the circumstances.

Counsel for the respondent answered that argument by saying that the determination made by the Commission under section 13 in the present case was vitiated by two irregularities and that the Appeal Board was, for that reason, justified in deciding as it did. The first alleged irregularity

² [1980] 2 S.C.R. 578.

*autre*² qui, à mon sens, signifie que le fonctionnaire qui pose sa candidature dans un concours restreint et dont la candidature est sommairement rejetée parce qu'il ne fait pas partie de la zone du concours, selon la définition qu'en donne la Commission conformément à l'alinéa 13(b) de la Loi, peut en appeler sur le fondement de l'article 21, et contester la légalité de la décision de la Commission prise en vertu de cet alinéa 13(b).

Par ces motifs, je suis d'avis que le Comité d'appel a eu raison de décider que M^{lle} Landriault avait le droit de faire appel sur le fondement de l'article 21.

2. La régularité de la décision prise aux termes de l'alinéa 13(b)

La décision de n'ouvrir le concours qu'aux «Employés de l'Administration canadienne du transport aérien de Transports Canada occupant un poste à Dorval» a été prise en vertu de l'alinéa 13(b) de la Loi que voici:

13. Avant de tenir un concours, la Commission doit

(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.

L'avocat du requérant reconnaît qu'un comité d'appel peut, en vertu de l'article 21, annuler le résultat d'un concours restreint parce que la zone du concours n'a pas été établie conformément à la loi. C'est ce qu'a décidé implicitement la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bullion*. Il soutient cependant qu'un comité d'appel ne peut annuler un concours restreint simplement parce qu'il juge que la zone du concours, déterminée par la Commission conformément à l'article 13, n'était pas appropriée dans le cas d'espèce.

L'avocat de l'intimée répond à cet argument que la détermination de la zone selon l'article 13 comportait deux irrégularités et que le Comité d'appel était, pour cette raison, justifié d'intervenir. D'abord, première irrégularité, la Commission n'aurait pas tenu compte des exigences de l'alinéa

² [1980] 2 R.C.S. 578.

was that, in making its determination, the Commission ignored the requirements of paragraph 13(b) as it was interpreted by the Supreme Court of Canada in the *Bullion* case. According to counsel, paragraph 13(b), as interpreted by the Supreme Court, requires that the Commission determine not only the part of the Public Service but also the occupational nature and level of positions in which the prospective candidates must be employed. That first submission of the respondent is clearly without merit. The text of paragraph 13(b) does not require the Commission to determine both the part of the Public Service and the occupational nature and level of positions and it is simply not true that the Supreme Court of Canada has interpreted that provision in the manner suggested.

The second irregularity which, according to the respondent, vitiated the determination made pursuant to paragraph 13(b) was that, as found by the Board, the determination had been made without regard for the "merit principle" affirmed by section 10 of the Act. It follows, as I understood counsel for the respondent, that the decision of the Board should be upheld since it is common ground that an appeal under section 21 must be allowed not only when there has been a violation of a statutory or regulatory provision governing the procedure to be followed in the selection of persons to be appointed to positions in the Public Service but also when there has been a violation of the merit principle.

The so-called "merit principle" is affirmed in section 10 of the Act:

10. Appointments to or from within the Public Service shall be based on selection according to merit, as determined by the Commission, and shall be made by the Commission, at the request of the deputy head concerned, by competition or by such other process of personnel selection designed to establish the merit of candidates as the Commission considers is in the best interests of the Public Service.

That principle governs the selection of persons to be appointed to the Public Service. It requires that the criterion applied in that selection be merit and nothing else. The principle, therefore, applies in the selection of persons to be employed in the Public Service. As I understand it, the principle does not require that every available qualified

13b) telles que les a interprétées la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bullion*. L'alinéa 13b), selon la Cour suprême, impose à la Commission l'obligation de déterminer non seulement le secteur de la Fonction publique dans lequel les candidats éventuels doivent être employés mais aussi la nature et le niveau des postes qu'ils doivent occuper. De toute évidence, ce premier moyen de l'intimée est sans fondement. L'alinéa 13b) n'exige pas que la Commission établisse à la fois le secteur de la Fonction publique et la nature et le niveau des postes que doivent occuper les candidats et il est absolument faux que la Cour suprême du Canada a interprété cette disposition en ce sens.

D'après l'intimée, la seconde irrégularité de la décision prise aux termes de l'alinéa 13b) tiendrait, selon la conclusion du Comité, à ce qu'elle n'est pas conforme au «principe du mérite» que consacre l'article 10 de la Loi. En conséquence, si je comprends bien l'avocat de l'intimée, la décision du Comité devrait être confirmée puisqu'il est reconnu qu'un appel sur le fondement de l'article 21 doit être accueilli non seulement lorsqu'il y a violation d'une disposition légale ou réglementaire relative à la procédure à suivre dans la sélection des candidats à un poste dans la Fonction publique, mais aussi lorsqu'il y a manquement au principe du mérite.

Ce qu'on appelle le «principe du mérite» est affirmé dans l'article 10 de la Loi:

10. Les nominations à des postes de la Fonction publique, faites parmi des personnes qui en sont déjà membres ou des personnes qui n'en font pas partie, doivent être faites selon une sélection établie au mérite, ainsi que le détermine la Commission. La Commission les fait à la demande du sous-chef en cause, à la suite d'un concours, ou selon telle autre méthode de sélection du personnel établie afin de déterminer le mérite des candidats que la Commission estime la mieux adaptée aux intérêts de la Fonction publique.

Ce principe régit la sélection des candidats et les nominations dans la Fonction publique. Il exige que le seul critère appliqué lors de cette sélection soit le mérite et nul autre. Le principe s'applique donc à la sélection de fonctionnaires. Selon moi, ce principe n'exige pas que toute personne qualifiée puisse postuler un poste; s'il en était autrement, la

person be considered for appointment; otherwise, the rule, stated in section 11, that appointments are normally to be made from within the Public Service would contradict the principle; and so would section 13 which imposes on the Commission the unqualified right to limit the area of competition. The merit principle does not require either that all those who are equally qualified for a position be given the same opportunity to participate in a closed competition. When the Commission makes a determination pursuant to section 13, it does not select the persons to be appointed to the Public Service and, in my view, the merit principle, which is only a criterion of selection, does not apply.³

I am of the opinion, therefore, that the decision of the Board is based on a misconception of the merit principle and that it must, for that reason, be set aside. I would refer the matter back to the Board for decision on the basis that the merit principle did not require that Miss Landriault be allowed to participate in the competition.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J. (*dissenting in part*): I have read the reasons for judgment herein of Mr. Justice Pratte. I agree with him that the Appeal Board correctly held that the respondent had the right to appeal under section 21 of the *Public Service Employment Act*. However, I must respectfully disagree with that portion of his reasons which relates to the regularity of the determination made by the Commission pursuant to paragraph 13(b) of the *Public Service Employment Act*.⁴ In this case, the

³ It would be different if the Commission were to determine the area of competition in such a way as to ensure that a certain person be appointed for reasons other than his merit. In such a case, the Commission would, in effect, be selecting the person to be appointed.

⁴ Section 13 of the *Public Service Employment Act* 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.

règle énoncée à l'article 11, selon laquelle les nominations doivent normalement se faire au sein de la Fonction publique, contredirait ce principe, de même que l'article 13, qui confère à la Commission le droit absolu de limiter la zone du concours. Le principe du mérite n'exige pas non plus que tous ceux qui sont également qualifiés pour un poste aient la même possibilité de participer à un concours restreint. Lorsque la Commission procède à la détermination de la zone d'un concours, conformément à l'article 13, elle ne procède pas à la sélection des candidats qui seront nommés à la Fonction publique et, à mon avis, le principe du mérite, qui n'est qu'un critère de sélection, ne s'applique pas³.

Je suis donc d'avis que la décision du Comité repose sur une conception erronée du principe du mérite et qu'elle doit, pour cette raison, être annulée. Je renverrais l'affaire au Comité pour qu'il statue en tenant compte du fait que le principe du mérite n'exige pas que M^{lle} Landriault soit autorisée à participer au concours.

* * *

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

LE JUGE HEALD (*dissident en partie*): J'ai lu les motifs rédigés par M. le juge Pratte. Je reconnais avec lui que le Comité d'appel a jugé à bon droit que l'intimée disposait d'un droit d'appel en vertu de l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Mais je ne saurais épouser cette partie des motifs qui porte sur la régularité de la décision de la Commission aux termes de l'alinéa 13b) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*⁴. En l'espèce, la Commission de la

³ Ce serait différent si la Commission devait déterminer la zone du concours de façon qu'un individu particulier soit nommé pour des raisons autres que le mérite. En ce cas, la Commission sélectionnerait en fait la personne à nommer au poste.

⁴ Voici l'article 13 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*:

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.

Public Service Commission, pursuant to paragraph 13(b) announced a closed competition to fill the position of "Senior Personnel Licensing Clerk Bilingual" with the group and level being described as "CR-04". The competition was specified as being open to: "Employees of Transport Canada, Canadian Air Transportation Administration, occupying a position in Dorval". The Chairman of the Appeal Board found as a fact that the respondent: "... although not officially an employee of Transport Canada, actually performed her duties within the Department of Transport and under the responsibility of officials of the Department". He also found that "... her duties and responsibilities were closely connected with those of the position under competition" (A.B. p. 49).

The respondent applied for the position. She was advised by a letter dated February 19, 1982, that her application could not be considered because the competition was open to the employees of Transport Canada only. Thereafter, the competition was completed and a selection for the position was made without further consideration being given to the respondent. The Appeal Board Chairman decided that "... the determination was not made with due consideration of the merit principle affirmed in Section 10 of the Act".⁵ That section reads as follows:

10. Appointments to or from within the Public Service shall be based on selection according to merit, as determined by the Commission, and shall be made by the Commission, at the request of the deputy head concerned, by competition or by such other process of personnel selection designed to establish the merit of candidates as the Commission considers is in the best interests of the Public Service.

The Chairman went on to state at page 49 of the case:

In my view, an area of competition must bear some relationship with the nature of the position to be filled and the field of employees where potential candidates may be found.

In order to determine whether the Chairman's decision is legally correct, it is instructive and

⁵ See Case, p. 49.

Fonction publique, se fondant sur l'alinéa 13b), a annoncé un concours restreint au poste de «Commis principal à la délivrance de licences au personnel (bilingue)» du groupe et niveau «CR-04». Le concours était expressément ouvert aux: «Employés de l'Administration canadienne du transport aérien de Transports Canada occupant un poste à Dorval». Le président du Comité d'appel a constaté que l'intimée: «... n'était pas officiellement au service de Transports Canada, mais exerçait en fait des fonctions au sein du ministère des Transports, sous la responsabilité des fonctionnaires de ce Ministère». Il constata aussi que «... ses fonctions et responsabilités étaient étroitement liées à celles du poste à pourvoir ... » (D.A., p. 49).

L'intimée a posé sa candidature au poste. Il lui a été notifié, par lettre datée du 19 février 1982, que sa candidature ne pouvait être retenue parce que le concours s'adressait uniquement aux fonctionnaires de Transports Canada. Le concours a eu lieu par la suite et une personne a été choisie pour combler le poste, sans autre considération du cas de l'intimée. Le président du Comité d'appel a jugé que «... la détermination de la zone ne tient pas compte du principe du mérite énoncé à l'article 10 de la Loi»⁵. Voici cet article:

10. Les nominations à des postes de la Fonction publique, faites parmi des personnes qui en sont déjà membres ou des personnes qui n'en font pas partie, doivent être faites selon une sélection établie au mérite, ainsi que le détermine la Commission. La Commission les fait à la demande du sous-chef en cause, à la suite d'un concours, ou selon telle autre méthode de sélection du personnel établie afin de déterminer le mérite des candidats que la Commission estime la mieux adaptée aux intérêts de la Fonction publique.

Le président poursuivit, à la page 49 du dossier d'appel:

À mon avis, une zone de concours doit avoir quelque rapport avec la nature du poste à combler et le secteur dans lequel on peut espérer trouver des candidats éventuels.

Pour décider si la décision du président est fondée en droit, il est intéressant et il importe, à mon avis,

⁵ Voir Dossier d'appel, p. 49.

relevant, in my view, to consider the *Bullion* case.⁶ In that case the competition in question was a closed one for the position of Engineering and Works Manager (E.G.-ESS 9) (English). The competition was open to employees across Canada occupying positions in which the maximum rate of pay was not less than \$22,600 per annum. The appellant was excluded from the competition on the ground that he occupied a position in which the maximum rate of pay was less than the minimum prescribed in the competition. The Public Service Commission Appeal Board dismissed the appellant's appeal from that decision to exclude him from the competition. This Court, by a majority of two to one dismissed the appellant's appeal from the Appeal Board's decision. Le Dain J. dissented. The Supreme Court of Canada allowed the appellant's appeal and set aside the decision of this Court and of the Appeal Board. The judgment of the Supreme Court of Canada was delivered by Martland J.

In discussing the issue as to whether eligibility for a closed competition in the Public Service may be restricted by reference to a minimum salary level without reference to the occupational nature of positions in which candidates are employed, Mr. Justice Martland expressed the opinion that the reasons delivered in dissent by Le Dain J. in respect of that issue were sound in law and should be supported. Le Dain J., after quoting the provisions of section 13 of the *Public Service Employment Act*, *supra*, said at pages 113 and 114:

This section requires the Commission, before conducting a closed competition, to determine the restrictions, if any, that should be imposed on eligibility with respect to the area in which candidates reside, the part of the Public Service in which they are employed, and the occupational nature and level of the positions in which they are employed. The Commission need not impose any such restrictions, but section 13 indicates the kinds of restriction that it is authorized to impose. In my view, when section 13 refers to level of position it necessarily contemplates, by reason of the merit principle affirmed in section 10 of the Act, level of position in relation to positions of a particular occupational nature. It is to be assumed that the restrictions on eligibility which may be imposed by virtue of section 13 are to bear some relationship to the nature of the particular position to be filled, having regard to the qualifications required and the duties and functions to be performed.

⁶ *Bullion v. Her Majesty The Queen et al.*, [1980] 2 S.C.R. 578; see also the *Bullion* decision in this Court, [1980] 2 F.C. 110 (C.A.) [*sub nom. Bullion v. Public Service Commission Appeal Board*].

de se reporter à l'arrêt *Bullion*⁶. Dans cette affaire, il s'agissait d'un concours restreint pour combler le poste de Chef du génie et des travaux (E.G.-ESS 9) (anglais). Étaient admissibles au concours tous les employés au Canada occupant un poste dont le maximum de l'échelle de traitement était d'au moins 22,600 \$ par an. L'appelant fut exclu du concours parce qu'il occupait un poste dont le maximum de l'échelle de traitement était inférieur au minimum prescrit dans l'avis de concours. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique rejeta l'appel formé par l'appelant contre cette exclusion du concours. Notre Cour, dans un arrêt majoritaire de deux contre un, rejeta l'appel formé par l'appelant de cette décision du Comité d'appel. Le juge Le Dain était dissident. La Cour suprême du Canada a accueilli le pourvoi de l'appelant et a réformé l'arrêt de notre Cour et la décision du Comité d'appel. C'est le juge Martland qui rendit l'arrêt de la Cour suprême du Canada.

Parlant de la limitation de l'admissibilité à un concours restreint au sein de la Fonction publique par l'imposition d'un niveau minimum de traitement, sans prendre en considération la nature des postes occupés par les candidats, M. le juge Martland déclara que l'opinion dissidente du juge Le Dain à ce sujet était fondée en droit et qu'elle devait être retenue. Le juge Le Dain, après avoir cité l'article 13 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, précitée, dit, aux pages 113 et 114:

Cet article enjoint à la Commission, avant de tenir un concours restreint, de déterminer les restrictions, s'il en est, qui doivent être imposées en matière d'admissibilité concernant la région où les candidats doivent résider, la partie de la Fonction publique où ils doivent être employés ainsi que la nature de leurs fonctions et le niveau de leurs postes. La Commission n'est nullement obligée d'imposer des restrictions, mais l'article 13 indique celles qu'elle peut imposer. À mon sens, lorsqu'il parle du niveau des postes, il envisage nécessairement, en raison du principe du mérite affirmé à l'article 10 de la Loi, le niveau d'un poste par rapport aux postes d'une certaine nature occupationnelle. On a tout lieu de présumer que les restrictions en matière d'admissibilité que l'article 13 autorise doivent avoir quelque rapport avec la nature du poste à combler, eu égard aux qualifications requises et aux fonctions qu'il comporte.

⁶ *Bullion c. Sa Majesté La Reine et autre*, [1980] 2 R.C.S. 578; voir aussi l'arrêt *Bullion* de notre juridiction, [1980] 2 C.F. 110 (C.A.) [*sub nom. Bullion c. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique*].

I appreciate that those comments on the interpretation to be given to section 13 were made in the factual context of that case which related to one of the other restrictions on eligibility which the Commission is authorized to impose under section 13, namely, the occupational nature and level of the positions in which prospective candidates are employed. However, it is my opinion that the reasoning therein applies equally to the restriction imposed in this case, namely, the part of the Public Service in which prospective candidates must be employed to be eligible. The eligibility was restricted to employees of Transport Canada occupying a position in Dorval. I believe that when section 13 refers to the "part . . . of the Public Service . . .", it necessarily contemplates, because of the merit principle set out in section 10 of the Act, that the restrictions imposed thereby must, in the words of Le Dain J. *supra*, "... bear some relationship to the nature of the particular position to be filled, having regard to the qualifications required and the duties and functions to be performed." In this case, the facts as found by the Chairman of the Appeal Board are that this respondent, while not officially an employee of Transport Canada, actually performed her duties within that Department and under the responsibility of officials of that Department and that her duties and responsibilities were closely connected with those of the position under competition. In my view, the restriction herein imposed by the Commission bears no logical relationship to the nature of the position to be filled. This respondent clearly has valuable related experience for the position. She clearly has the necessary qualifications to perform the functions of the position since she is presently performing similar functions. The record establishes that the occupant of this position is required, *inter alia*, to review medical examination reports submitted for the issue of Student Pilot Permits and for the renewal of Flight Crew and Air Traffic Controller licences. The position also calls for the supervision of the Personnel Licensing Section. It is also clear from the record that during the period prior to the posting of this competition, a serious study was being conducted by senior officials in the Civil Aviation Medicine Branch of the Department of National Health and Welfare along with senior officials in the Department of Transport, having as its objective either the transfer of the "total organization"

Je sais bien que ces observations sur l'interprétation à donner à l'article 13 doivent être replacées dans leur contexte, celui du cas d'espèce, qui portait sur une des autres restrictions en matière d'admissibilité que la Commission est autorisée à imposer en vertu de l'article 13, en l'occurrence la nature des fonctions et le niveau des postes que doivent occuper les candidats éventuels. Toutefois, je suis d'avis que ce raisonnement s'applique aussi à la restriction imposée en l'espèce, c'est-à-dire à la définition du secteur de la Fonction publique dans lequel les candidats doivent être employés pour être admissibles. L'admissibilité a été restreinte aux employés de Transports Canada occupant un poste à Dorval. Je crois que lorsque l'article 13 mentionne la «partie . . . de la Fonction publique . . .», il ne peut s'agir, vu le principe du mérite énoncé à l'article 10 de la Loi, que de restrictions ayant, pour reprendre les termes du juge Le Dain, « . . . quelque rapport avec la nature du poste à combler, eu égard aux qualifications requises et aux fonctions qu'il comporte ». En l'espèce présente, d'après ce qu'a constaté le président du Comité d'appel, l'intimée, bien qu'elle n'ait pas été officiellement au service de Transports Canada, exerçait en fait ses fonctions au sein de ce Ministère, sous la surveillance des dirigeants de ce Ministère, et ses fonctions et responsabilités étaient étroitement liées à celles du poste à combler. À mon avis, la restriction imposée par la Commission n'a aucun lien logique avec la nature du poste à combler. De toute évidence, l'intimée possède une bonne expérience de fonctions équivalentes à celles du poste. Manifestement, elle possède les compétences nécessaires pour exercer les fonctions de ce poste puisqu'elle exerce actuellement des fonctions similaires. Le dossier démontre que celui qui occupe le poste doit, entre autres choses, étudier les rapports médicaux fournis aux fins de la délivrance des permis d'élèves pilotes et du renouvellement des licences de contrôleurs de la circulation aérienne et du personnel volant (pour équipages de conduite). Il doit également superviser la Section Licences du personnel. Il ressort clairement du dossier qu'au cours de la période antérieure à l'annonce du concours, des hauts fonctionnaires de la Direction Médecine aéronautique civile du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, en collaboration avec de hauts fonctionnaires du ministère des Transports, ont fait une étude approfondie sur l'opportunité de

of Civil Aviation Medicine to the Department of Transport or possibly more direct liaison between Civil Aviation Medicine and the Department of Transport (see Case, pp. 33-37 inclusive). This confirms my opinion that at least in some areas, the employees of the Department of National Health and Welfare were working very closely with employees of the Department of Transport. This probably explains why this respondent was detached to the Department of Transport. To preclude the respondent and possibly others in the Department of National Health and Welfare possessing similar qualifications and related experience from applying for this position not only shows a lack of regard for the principle of merit selection but, as well, a frustration of that principle.⁷ I mention the employees of the Department of National Health and Welfare only by way of example to illustrate the way in which the merit principle was disregarded in this competition. It was not intended to be an exclusive illustration. There may be other employees in other departments equally well qualified.

I have thus concluded, for the above reasons, that the Commission adopted a criterion for restriction of eligibility under section 13 of that Act that is not authorized thereunder. Therefore, the appeal of the respondent herein should have been allowed on that ground. While not agreeing with all of the reasons given by the Appeal Board Chairman, I do agree with his decision to allow the respondent's appeal. Since, in my opinion, the result achieved by him is the correct one, it follows that the section 28 application should be dismissed.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment of Mr. Justice Pratte, and I agree with his proposed disposition of the application.

⁷ Compare: *Delanoy v. Public Service Commission Appeal Board*, [1977] 1 F.C. 562 (C.A.) at pp. 568-569.

rattacher [TRADUCTION] «l'ensemble de l'organisation» de la Médecine aéronautique civile au ministère des Transports ou d'établir une liaison plus étroite entre la Médecine aéronautique civile et le ministère des Transports (voir le Dossier d'appel, aux pp. 33 à 37 inclusivement). Ceci confirme mon opinion qu'au moins dans certains secteurs, les fonctionnaires du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social travaillent en liaison étroite avec ceux du ministère des Transports. Cela explique probablement l'affectation de l'intimée au ministère des Transports. Le fait d'interdire le concours à l'intimée et peut-être à d'autres fonctionnaires du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social possédant les compétences et l'expérience requises pour le poste prouve une méconnaissance manifeste du principe de la sélection au mérite et, en outre, y fait échec⁷. Je mentionne les fonctionnaires de la Santé nationale et du Bien-être social à titre d'exemple seulement pour illustrer la violation du principe du mérite dans ce concours, sans prétendre en faire une description complète; il peut fort bien y avoir d'autres fonctionnaires, dans d'autres ministères, tout aussi compétents.

Par ces motifs, je conclus donc que la Commission a eu recours à un critère de limitation d'admissibilité aux termes de l'article 13 de la Loi que celle-ci n'autorise pas. L'appel de l'intimée aurait donc dû être accueilli par ce motif. Bien que je ne souscrive pas à tous les motifs qu'a donnés le président du Comité d'appel pour accueillir l'appel de l'intimée, sa décision me paraît fondée. Comme je me range à sa solution, la demande selon l'article 28 devrait, à mon avis, être rejetée.

h

* * *

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

LE JUGE RYAN: J'ai eu le privilège de lire les motifs rédigés par le juge Pratte et j'y souscris.

⁷ Comparer avec la décision: *Delanoy c. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique*, [1977] 1 C.F. 562 (C.A.), aux pp. 568 et 569.

I agree that the respondent, Lise Landriault, had status to appeal under section 21 of the *Public Service Employment Act* ("the Act") and with Mr. Justice Pratte's reasons for so deciding.

I agree, too, that paragraph 13(b) of the Act does not require the Commission to determine, in the case of a closed competition, both the part of the Public Service and the occupational nature and level of the positions in which prospective candidates must be employed in order to be eligible for appointment. The submission of counsel on this point is not well founded.

Counsel for the respondent also submitted that (as the Appeal Board held) the determination of the part of the Public Service in which prospective candidates had to be employed in order to be eligible for appointment to the position under competition was made without regard for the merit principle. But my reading of paragraph 13(b) indicates that the Public Service Commission, either itself or by appropriate delegation, is authorized to determine, in the case of a closed competition, the part of the Public Service in which employees must be employed in order to compete; this authority is not specifically limited and I do not find an implied limitation in the sense submitted in the paragraph itself even when I read it together with section 10 of the Act; and, I would add, more particularly when I read the paragraph along with section 11 and paragraph 13(a) of the Act. The authority may, as I see it, be exercised even if, as a consequence, some public employees who have the essential qualifications for the position under competition may be rendered ineligible. To this extent, the paragraph authorizes limiting the range of potential candidates in a way that may result in excluding otherwise meritorious employees. It is not for me to speculate on the reasons for such an authorization except to say that it may be justified by some sound and practical considerations of personnel management.

It may well be that the decision to limit this competition to "Employees of Transport Canada, Canadian Air Transportation Administration, occupying a position in Dorval" was unwise when one has in mind that because of it Lise Landriault, with her experience within the administrative structure of the Department, became ineligible.

Je conviens que l'intimée, Lise Landriault, a un droit d'appel sur le fondement de l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (ci-après «la Loi») et je souscris aux motifs du juge a Pratte à cet égard.

Je partage également son avis lorsqu'il affirme que l'alinéa 13b) de la Loi n'oblige pas la Commission à déterminer, dans le cas d'un concours restreint, le secteur de la Fonction publique ainsi que la nature et le niveau des postes que doivent occuper les candidats éventuels pour être admissibles à la nomination. L'argument de l'avocat à cet égard est mal fondé.

L'avocat de l'intimée a aussi prétendu que (comme en avait décidé le Comité d'appel) la détermination du secteur de la Fonction publique auquel doivent provenir les candidats éventuels pour être admissibles à la nomination au poste, allait à l'encontre du principe du mérite. Mais, à mon sens, l'alinéa 13b) autorise la Commission de la Fonction publique à déterminer, elle-même ou par délégation, dans le cas d'un concours restreint, le secteur de la Fonction publique dans lequel doivent être employés les candidats; ce pouvoir n'est pas limité en ce sens, ni expressément ni tacitement, dans l'alinéa lui-même, même si ce dernier est lu en corrélation avec l'article 10 de la Loi et même lorsqu'il est rapproché de l'article 11 et de l'alinéa 13a) de la Loi. Selon moi, ce pouvoir peut être exercé même si, de ce fait, certains fonctionnaires possédant les compétences essentielles pour occuper le poste qui fait l'objet du concours n'y sont pas admissibles. Dans cette mesure, l'alinéa autorise la limitation du nombre de candidats éventuels d'une manière qui peut avoir pour résultat l'exclusion de fonctionnaires par ailleurs méritoires. Il ne m'appartient pas de faire des conjectures sur le fondement d'un tel pouvoir si ce n'est qu'il peut se justifier par des considérations pratiques et rationnelles de gestion du personnel.

Il se peut que la décision de restreindre ce concours aux «Employés de l'Administration canadienne du transport aérien de Transports Canada occupant un poste à Dorval» n'ait pas été sage, puisque qu'elle a exclu des candidats admissibles M^{lle} Lise Landriault, malgré toute son expérience de la structure administrative du Ministère. L'ali-

The determination was nevertheless in my view authorized by paragraph 13(b). I would observe that there was no showing that the description was not broad enough to cover a substantial group of employees who had the essential qualifications for the position.

néa 13b) autorisait néanmoins cette décision. Je ferais remarquer que rien n'a montré que la description n'était pas assez large pour couvrir un groupe important de fonctionnaires ayant les qualifications essentielles pour le poste.